إدارة المنظمات العامة

الدكتور عزام محمد علي

الدكتور محمود علي فاروز

الدكتور إبراهيم جابر حسنين



دار عيداء





دار غيداء للنشر والتوزيع

تلاع العلي - شارع الملكة رانيا العبدالله
مجمع العساف التجاري - الطابق الأول

تلفاكس : 5353402 6 962+
خلوي : 95667143 7 962+

ص.ب : 520946 عمان 11152 الأردن
E-mail: darghidaa@gmail.com


مكتبة
طريق العلم



إدارة

المنظمات العامة

رقم الإيداع لدى المكتبة الوطنية (2012/6/2085)

350

علي، عزام محمد

ادارة المنظمات العامة/ عزام محمد علي، محمود علي فاروز، ابراهيم جابر حسنين
/ عمان: دار غيداء للنشر والتوزيع، 2012

( ) ص

ر.إ.: (2012/6/2085).

الواصفات: / الادارة العامة

* تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

ISBN 978-9957-555-58-0



تلاع العلي - شارع الملكة رانيا العبدالله
مجمع العساف التجاري - الطابق الأول
تلفاكس : 5353402 6 962+
خلــوي : 95667143 7 962+
ص.ب. 520946 عمان 11152 الأردن
E-mail: darghidaa@gmail.com

إدارة

المنظمات العامة

الدكتور: عزام محمد علي الدكتور: محمود علي فاروز

الدكتور. ابراهيم جابر حسنين

الطبعة الأولى

2013م – 1434هـ

الفهرس

الباب الرابع

الإدارة العامة المقارنة



مقدمة

إن أى منظمة هى نتاج البيئة التى تعيش فيها وتتعامل معها. إذن لا يمكن دراسة المنظمة العامة بمعزل عن تأثير المتغيرات البيئية على سلوك هذه المنظمة. ومعنى ذلك أن دراسة المنظمة تقود إلى دراسة البيئة والعكس صحيح، فأيهما يمثل نقطة البداية؟.

والمنظمة العامة هى حلقة من حلقات نظام إدارى متعدد الحلقات، على قمته السلطة التنفيذية. هذه السلطة بدورها، تربطها علاقات بالسلطتين التشريعية والقضائية. فكيف تؤثر علاقات السلطة على مجال وممارسات الإدارة العامة؟.

وإذا كانت علاقات السلطة السابقة تمثل الجانب الرسمى أو الشرعى من الممارسات الحكومية والإدارية، فإنها تحدد هياكل وممارسات الإدارة العامة من منطلق ما يجب أن يكون. ولكن واقع ما هو قائم بالفعل يختلف عن هذا المنطلق. ومن ثم فإن تغطية هذا الواقع يعطى الدارس صورة حقيقية عن سلوك الجهاز الإدارى الحكومى لابد أن تزيد التحليل تعقيداً. فهناك جماعات المصالح والتكتلات الفئوية التى تمارس ضغوطاً غير مرئية، ولكنها تؤثر فى مسار واتجاه القرار السياسي المنشئ لاتجاهات وممارسات الجهاز الإدارى. فإلى أى مدى يمكن للدارس تتبع هذه المتغيرات؟ ويمكننا الإجابة من خلال التركيز الخاص على مساهمة الجهاز الإدارى الحكومى فى صنع السياسات العامة من ناحية، والعلاقة بين إيديولوجية النظام السياسى وبين البناء التنظيمى للإدارة العامة وأبعاد المشكلة الإدارية من ناحية أخرى.

الباب الأول

مضمون الإدارة العامة

- الفصل الأول : المفاهيم والمداخل .
- الفصل الثانى : مداخل الدراسة .
- الفصل الثالث : السياسات العامة .
- الفصل الرابع : اسهامات الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة .



الفصل الأول

الإدارة العامة : المفاهيم والمداخل

تعريف الإدارة العامة :

من وجهة النظر التقليدية، يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها العلم الذى يهتم بالكيف والكم الخاص بالحكومة. كما يمكن تعريفها بأنها "ذلك الضرب من النشاط الذى يهتم ببحث مجموع العمليات التى تهدف إلى تحقيق وتنفيذ السياسة العامة التى تؤمن بها الحكومة، أو تأتى إلى الحكم مقتنعة الرغبة فى تنفيذها". أو أن الإدارة العامة هى "تنفيذ السياسة العامة فى سلسلة عمليات مرتبطة تبدأ من صناديق الانتخاب إلى عمل المجالس التشريعية، إلى تأليف الحكومة، إلى قيام السلطة التنفيذية بمباشرة اعمالها وإدارتها لجهاز الإدارة".

إن جميع التعاريف السابقة، تنظر إلى الإدارة العامة باعتبارها نشاطاً إدارياً صرفاً إنما ينحصر أساساً فى مجال تنفيذ السياسات العامة كما تحددها الأجهزة التشريعية فى الدولة. وإذا كانت هذه التعاريف قد لاقت رواجاً وقبولاً فى ظل الدور المحدود والمفهوم الضيق للدولة، إلا أن التطور الذى لحق بهذا الدور وذلك المفهوم أثبت مدى قصور تلك التعاريف عن تحديد المجال الفعلى لنشاط الإدارة العامة، والذى يحدد نطاق مسؤوليتها فى المجتمع الحديث.

إن مسئولية الإدارة العامة فى المجتمع الحديث هى مسئولية ذات شقين، ولذا فإنها تعرف من وجهة النظر الحديثة بأنها علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العامة.

وإذا كان الشق الثانى- تنفيذ السياسات العامة- يمثل الجانب التقليدى من نشاط وممارسات الإدارة العامة، ومن ثم فإنه يتفق مع سياق التعاريف التقليدية، إلا أن الشق الأول، ونعنى به وضع وتصميم السياسات العامة، إنما يمثل تطوراً حديثاً فى هذا الميدان، هذا التطور الذى أصبح ضرورة ملازمة لنمو واتساع دور الدولة فى المجتمع الحديث.

وإذا كانت النظريات السياسية التقليدية قد روجت لفكرة انفراد السلطة التشريعية فى الدولة بمهمة وضع وتصميم السياسات العامة، فإن هذا الوضع أصبح صعباً فى ظل المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية السائدة. ومن ثم، لم يكن هناك مفر للأجهزة التشريعية من تفويض العديد من سلطاتها إلى الجهاز الإدارى، خصوصاً فيما يتعلق بالجانب الاقتصادى لهذه السلطة، إيماناً بأن ذلك يمكن أن يحقق إسهاماً أكثر إيجابية فى تحقيق الصالح العام. وقد نتج عن هذا الوضع أن أصبح جهاز الخدمة المدنية، أو بمعنى آخر، الجهاز الإدارى للدولة، حائزاً للعديد من السلطات التى كانت فميا مضى حكراً على الأجهزة التشريعية دون سواها. لهذا السبب فإن أى محاولة لدراسة الإدارة العامة تصبح عقيمة عند قصرها على عملية تنفيذ السياسات، أى دون التعرض لدورها فى عملية وضع وتصميم السياسات العامة.

إن اتساع دور الإدارة العامة ليشمل الاسهام فى وضع السياسات العامة لا ينفى الادعاء بأنها تمثل أساساً الأداة التى بمقتضاها يتم تنفيذ تلك السياساتز فأغلبية القادة الإداريين إنما يعينون لغرض أساسى وهو تنفيذ السياسات التى يحددها الأفراد المتتخبون فى المجالس التشريعية. ومما لا شك فيه أن العديد من القرارات الهامة والحيوية مثل تحديد سياسات الاجور والأسعار والعلاقات الخارجية وغيرها، هذه القرارات تحتفظ المجالس التشريعية بحق إصدارها، ويتمثل الدور الأساسى للجهاز الإدارى فى تنفيذها.

إن الحقيقة السابقة لا يمكن أن تخفى واقعاً آخر، وهو ان عملية وضع تلك السياسات، لكى تتسم بالقدر الكافى من الفطنة والحذر والعقلانية، لابد أن يسهم فيها أفراد الجهاز الإدارى بإبداء الرأى من خلال خبراتهم وممارساتهم، وإلا تصبح هذه السياسات ضرباً من الخيال. وبمرور الوقت، يصبح التأثير المتراكم لتدخل الجهاز الإدارى فى وضع السياسات سياسة قائمة فى حد ذاتها.

إن أى محاولة لدراسة الإدارة العامة فى واقعها الحديث لابد أن تهتم – بخلاف ما سبق– بالإطار المؤسسى Institutional Framework للمجتمع، ويقصد به البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وكذلك سلوك الأفراد العاملين فى الجهاز الإدارى

الحكومى. وعلى الرغم من أن الكتابات القديمة قد اهتمت ببعض الموضوعات مثل التنظيم، التمويل، والأفراد، إلا أن الكتابات الحديثة أصبحت أكثر اهتماماً بالأطر غير الرسمية للسلوك الإنسانى داخل منظمات الإدارة العامة، تلك الأطر التى تظهر رغم جميع محاولات المنظمات لوضع هيكل يسيطر على قرارات الأفراد. وإذا كان هذا الاهتمام له ما يبرره من حيث أن المنظمات لها أهدافها الخاصة التى تسعى لتحقيقها بما يضمن بقاء واستمرار هذه المنظمات، إلا أن الأفراد لهم أيضاً أهدافهم الخاصة. وإذا كان هذا الوضع يعطى الحق للمنظمات فى تشكيل، أو محاولة تشكيل سلوك الأفراد بما يتفق مع صالح هذه المنظمات، فإنه فى نفس الوقت يعطى هؤلاء الأفراد حقاً مماثلاً فى تفسير هذا النموذج السلوكى المفروض عليهم من حيث مدى تمشيه أو تعارضه مع مصالحهم وأهدافهم الشخصية. إن تحليل الطريقة التى يحاول بها الأفراد إعادة هيكلة الأطر السلوكية للمنظمات أصبح موضوعاً مستقلاً تهتم به دراسات متخصصة تحت اسم السلوك التنظيمى Organizational Behavior. وبالرغم من النجاح الذى حققه علماء النفس وعلماء الاجتماع، وباحثو علم النفس الاجتماعى فى هذا المضمار، إلا أن علماء العلوم السياسية ما زالوا يركزون على الجانب القانونى والمؤسسى والرسمى للإدارة العامة، مع بعض استثناءات قليلة.

المنظمات العامة ومنظمات الأعمال:

إذا كانت الإدارة العامة تعنى المساهمة فى وضع السياسة العامة للدولة، ثم العمل على تنفيذ هذه السياسات كما أسلفنا، فإن الدولة تعد مسؤولة عن تحقيق العديد من الأهداف الحمائية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع. هذه الأهداف يتم انجازها من خلال المنظمات العامة التى تنشأ لهذا الغرض.

والمنظمة العامة لا تختلف عن أى منظمة أخرى من حيث الغرض من انشائها. ففى جميع الحالات نجد أن الشرط الأول لوجود أى منظمة هو قدرتها على إشباع حاجات معينة من حاجات المجتمع الذى توجد فيه، ومن ثم فإن طبيعة المنظمة وهيكلها

يتحددان طبقاً للغرض من انشائها. وحيث أن المنظمات تنشأ لخدمة المجتمع، فإنها تصبح جزءاً منه، وبالتالى تتأثر بالظروف الاجتماعية والمادية السائدة فى هذا المجتمع.

إذا كان الرأى السابق صحيحاً، فما هو معيار التفرقة بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال؟ أو بمعنى آخر، لماذا تأخذ منظمات معينة الشكل الحكومى أو العام؟

إن الأجهزة الحكومية تملك سلطات لا تتوفر للأجهزة الخاصة مهما بلغت قوة الأخيرة. وأهم هذه السلطات القدرة على تدبير الأموال من خلال الضرائب، وأيضاً القدرة على تنظيم سلوك الأفراد غير العاملين فى المنظمات الحكومية، أى أفراد المجتمع بصفة عامة. ويلاحظ أن أغلبية الأنشطة الحكومية تأخذ طريقها إلى حيز الوجود طبقاً للاعتبارين السابقين. مثلاً، نجد أن نشاط الصحة العامة يكون عادة من الأنشطة الحكومية، والسبب فى ذلك أن الأفراد لا يسمح لهم بأن يقرروا بأنفسهم ما هى وسائل الحماية اللازمة ضد الأمراض المعدية، وذلك لأن الأفراد الذين يرفضون دفع ثمن تلك الخدمة سوف يستفيدون من الأفراد الذى يمولونها. وحيث أن الفئة الأولى، التى ترفض تلك الخدمة، سوف تهدد صحة أفراد الفئة الثانية، فإن الحكومة تتولى تحصيل الضرائب من أفراد الفئتين، أى المجتمع ككل، وذلك لتحقيق تلك الخدمة باعتبارها خدمة عامة تفيد جميع أفراد المجتمع. وبالاضافة إلى ذلك، تقوم الحكومة بتنظيم سلوك أفراد المجتمع فيما يتعلق بالاستفادة من تلك الخدمة، مثل تحديد مواعيد التطعيم الإجبارى، وغير ذلك من القواعد.

إن الكلام السابق لا ينطبق علىنشاط الصحة العامة فحسب، بل يشمل العديد من الأنشطة الأخرى مثل الأمن والدفاع والقضاء. وجميع هذه الأنشطة- بسبب طبيعتها - تتطلب أن تقوم بها منظمات عامة.

إلا أن هناك أنشطة أخرى يمكن أن تتولاها منظمات عامة، كما يمكن أن تتولاها منظمات أعمال. ومن أمثلة ذلك أنشطة المياه والكهرباء والنقل والمواصلات وغيرها. فما هو معيار التفضيل بين هذين النوعين من المنظمات بشأن أداء تلك الأنشطة؟

إن تفضيل المنظمات العامة على منظمات الأعمال فى هذا الصدد يتوقف على اعتبارات متعددة أهمها الاتجاه السياسى للدولة فيما يتعلق بكونها رأسمالية أم اشتراكية. ففى الدول الرأسمالية، نجد أن بعض أو كل هذه الأنشطة تتولاها منظمات أعمال Business Organization. أما فى الدول الاشتراكية، فإن الأمر يختلف باختلاف مدى تطرف أو اعتدال الدولة فى تطبيق المبادئ الاشتراكية، بمعنى أن التطرف فى هذا المجال معناه امتلاك الدولة لأغلب المنظمات الاجتماعية والاقتصادية، حتى لو كان بعض هذه المنظمات يأخذ شكل الملكية الخاصة فى مجتمعات أخرى أقل تشددا أو أكثر اعتدالاً فى تطبيق مبادئ الاشتراكية.

إن تشابه المنظمات العامة مع منظمات الأعمال بالصورة السابقة، أثار تساؤلاً حول مدى وجود- أو عدم وجود – اختلافات بين النوعين من المنظمات. وفى مواجهة هذا التساؤل، برزت وجهتا نظر، حيث تنادى الأولى بوجود اختلافات جوهرية يمكن إجمالها فى النقاط التالية:

1- تعمل المنظمات العامة عادة فى ظروف احتكار، بينما تسود منظمات الأعمال روح المنافسة.
2- إن الموظف العام وهو يؤدى واجبه فى مجال الإدارة العامة إنما يستهدف تحقيق خدمة عامة وليس تحقيق الربح.
3- إن المنظمات العامة تلتزم بقاعدة المساواة بين المواطنين، وعدم إيثار بعضهم بأنواع معينة من الخدمات.
4- إن الموظف فى نطاق الإدارة العامة يعمل بصفته وليس بإسمه.
5- يهيمن على المنظمات العامة قاعدة المسؤولية العامة. فرجال الإدارة العامة مسؤولون عن تصرفاتهم أمام الجمهور، وتتحقق هذه المسؤولية بعدة طرق منها السياسية والقضائية.
6- تخضع المنظمات العامة لقاعدة بمقتضاها يتعين تزويد الأفراد بكافة المعلومات التى تعينهم على استعمال حقهم فى الرقابة. ولهذا فإن من

واجب هذه المنظمات إمداد وسائل الإعلام بما يلزمها من معلومات، وعدم حجب هذه المعلومات إلا فى الحدود التى تقتضيها المصلحة العامة.

7- تتسم المنظمات العامة بخضوعها لتنظيم يتم على نطاق واسع.

8- لما كانت المنظمات العامة لا تخضع لظروف المنافسة، فقد أصبح لزاماً عليها الاستعاضة عنها بقاعدة اختبارات الكفاءة، والتى يقصد من ورائها الكشف عن الكفاءات وإيجاد الحوافز لزيادة الانتاجية.

وعلى العكس مما سبق، إن وجهة النظر الثانية لا تمثل فى مجموعها اختلافات تذكر بين المنظمات العامة ومنظمات الاعمال، وذلك على النحو التالى:

1- إن الكثير من منظمات الأعمال يعمل أيضاً فى ظروف احتكارية، أما روح المنافسة، فلم يعدلها وجود فعلي بالصورة التى تحدث عنها الاقتصاديون الأوائل.

2- إن الغرض من منظمات الأعمال ليس الحصول علي الربح كما قد يتبادر إلى الذهن، ولكن تقديم سلع وخدمات لإشباع رغبات معينة للجماهير. ويظهر الربح أو لا يظهر نتيجة للنجاح أو الفشل فى تحقيق ذلك الغرض. ولكى تنجح منظمة الأعمال يجب أن يشعر العاملون بها بروح الخدمة، وبالتالى فإن هذه الروح ليست مقصورة على المنظمات العامة فحسب.

3- لقد أصبحت المعايير الأخلاقية ضمن المعايير التى تتأثر بها تصرفات منظمات الأعمال، ولم تعد مقصورة على النشاط العام فحسب، ولذا فإن المنظمة الخاصة يجب أن تلتزم بقاعدة المساواة بين المستهلكين وبين الموردين والجماهير التى تتعامل معها بصفة عامة. أى أن قاعدة المساواة لم تعد حكراً على المنظمات العامة.

4- ليس هناك ما يمنع اطلاقاً من أن تتم الأعمال فى المنظمات العامة على أساس اسماء الأشخاص، كما لا يمنع أن تتم الأعمال فى منظمات الأعمال على أساس صفة الشخص، بل إن اتمام الأعمال على أساس الأشخاص

يتضمن الكثير من العلاقات الإنسانية التى يجب أن تغلب على الاعمال بغض النظر عن كونها عامة أو خاصة.

5- إن المسؤولية الاجتماعية لمنظمات الأعمال أصبحت تتساوى من حيث الأهمية مع المسؤولية الاقتصادية، بل وتعتبر أساساً لإنجاز المسؤولية الأخيرة. وبناء عليه فإن مفهوم المسؤولية العامة تجاه الجماهير يجد مجالاً متسعاً للتطبيق فى منظمات الأعمال، بحيث لم يعد مقصوراً على المنظمات العامة.

6- إن جميع الأعمال تتم بناء على المعلومات المتبادلة ونظم الاتصال المستخدمة، وهذا لا يقتصر على الأعمال العامة فقط، بل يتعداه إلى النشاط الخاص.

7- إن التنظيم على نطاق واسع ليس من صفات المنظمات العامة فقط، بل إن العديد من منظمات الأعمال يعمل فى ظل الحجم الكبير أيضاً.

8- إن اختيار الموظفين الأكفاء ليس مطبقاً فقط فى المنظمات العامة، بل إن نجاح منظمات الاعمال يرتبط أساساً بكفاءة العاملين.

إن المقارنة السابقة عديمة الجدوى فيما يتعلق بالتميز بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال، وبالتالى فإنها لا تزودنا بصورة واضحة تحدد الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال التجارية. لذلك فإن الرأى الأغلب هو أن ذلك التمايز الذى نبحث عنه إنما يكمن فى المتغيرات البيئية.

بيئة الإدارة العامة:

إذا كانت الإدارة من الناحية الوظيفية هى عملية اجتماعية تتضمن القيام بأنشطة معينة، فإن هذه الانشطة لا تختلف من منظمة إلى أخرى. فجميع المنظمات لابد أن تخطط وتضع السياسات، وتعد برامج العمل، وتعد الميزانيات. وجميع هذه الأنشطة تتماثل أو تتشابه فى كل من المنظمات العامة ومنظمات الأعمال. إذن، فإن الاختلافات بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة إنما يكمن فى خصائص بيئة كل منهما.

من الناحية البيئية، فإن الإدارة العامة هى ممارسة لوظائف ومبادئ الإدارة فى ظل ومن خلال الحكومة فى كل مستوى من مستوياتها. هذه الحقيقة لها آثارها الهامة التى يمكن تقسيمها إلى آثار سلبية وأخرى إيجابية.

الآثار السلبية :

1- إن "ميزان المدفوعات" ليس دائماً فى صالح العاملين فى مجال الإدارة العامة. ويقصد به مساهمات هؤلاء العاملين فى شكل الضرائب، والعائد الذى يحصلون عليه لقاء العمل فى المنظمات العامة.

2- إن الإدارة العامة تضطلع بمسؤولية العديد من المشاكل بعد أن تتفاقم هذه المشاكل علاوة على عدم ربحيتها. ومن أمثلة ذلك تحديث المناطق النائية لاستيعاب التكدس السكانى، تدعيم الاقتصاد القومى لمعالجة البطالة، تنظيم التعامل فى القطاع الخاص وغيرها.

3- إن الإدارة العامة تتميز بعدم وجود صلة بين الإيرادات التى تحققها والنفقات التى تتحملها بعكس الحال فى منظمات الأعمال. ومعنى وجود هذه الصلة هو إمكانية استخدام الربح كمعيار كمى لقياس الكفاءة. لذلك فإن تقييم المنظمات العامة يعتبر من أصعب عمليات التقييم والحكم على الكفاءة. فمعيار الربح المستخدم فى تقييم نشاط منظمات الأعمال هو انعكاس أو محصلة للعديد من القرارات التى تصدرها، وبالتالى فإنه يمكن تقييم نشاط هذه المنظمات من واقع مدى التأثير الإجمالى لتلك القرارات على الأربحية. وعلى العكس من ذلك فإن نشاط المنظمات العامة لا يستهدف الربح من الأساس، حتى الإيرادات التى تزيد فى بعض الحالات مثل أموال الضرائب أو الرسوم الجمركية قد يكون مصدرها القانون وليس ارتفاع كفاءة العاملين. ولذا يستعاض عن معيار الربح فى تقييم الأداء بمعايير اخرى، إلا أن هذه المعايير هى معايير قيمية مثل العدالة فى تقديم الخدمة والمساواة بين المواطنين

والالتزام بالصالح العام والنهوض بالمسؤولية الاجتماعية. ومشكلة هذه المعايير أنها تخضع لقاعدة النسبية. فإذا فكرت الحكومة فى وضع برنامج لرصف الطرق على سبيل المثال، وكانت الاعتمادات المالية غير كافية لرصف جميع الطرق في وقت واحد، علاوة على صعوبة تحقيق ذلك من الناحية العملية. فى هذه الحالة فإن الحكومة تحدد أولويات، بمعنى البدء بمجموعة معينة من الطرق، وترك مجموعة أخرى لمرحلة تالية قد تطول أو تقصر حسب الأحوال. وقد يكون للحكومة منطقها فى هذا الصدد، وقد تكون ملتزمة بقاعدة العدالة والمساواة. ولكن الجماهير قد يكون لها رأياً آخر، حيث يشعر الأفراد الموجودون فى المناطق التى تحتل ترتيباً متأخراً فى سلم الأولوية أن الحكومة قد كسرت قاعدة المساواة عندما قررت رصف بعض المناطق، وتأجيل ذلك بالنسبة لمناطق أخرى.

إن مشكلة المعايير القيمية غير الملموسة لا تتوقف عند حد النسبية، بل تتعدى ذلك إلى العديد من التساؤلات مثل من الذى يحدد هذه المعايير؟ ومن الذى يتولى عملية تقييم أداء المنظمات العامة طبقاً لها؟ هل يترك هذا الأمر للحكومة نفسها؟ وعندئذ يصبح التقييم عملية ذاتية، أم تتولاه السلطة التشريعية؟ وعلى أى أساس؟

الآثار الإيجابية:

على العكس مما سبق، هناك بعض الآثار الإيجابية التى تحقق للمنظمات العامة مزايا تنفرد بها بالمقارنة مع منظمات الأعمال. مثل:

1- امتلاك مصادر مالية غير محدودة تؤهلها لطرق أى مجال يستحق المبادرة، وذلك من خلال قدرة الدولة على فرض وتحصيل الضرائب من المواطنين.

2- احتكار الشرعية القانونية، وهذا يعنى أن المنظمات العامة باعتبارها خاضعة لملكية الدولة وجزءاً من السلطة التنفيذيةن تقوم بدور الممثل الشرعى لصالح المجتمع، بعكس منظمات الأعمال التى قد تسعى إلى تقوية مركزها بما يمكنها

من أن تصبح قوة مؤثرة فى المجتمع، ولكن الهدف الخاص وراء هذه المحاولات- الربح- يجعلها فى مركز أضعف بالمقارنة مع المنظمات العامة.

إن المقارنة السابقة بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال، ومن ثم بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال التجارية، إنما تعنى أنه داخل المجتمع الواحد يوجد النوعان من المنظمات. هذه الحقيقة لابد أن تثير العديد من التساؤلات مثل:

1- كيف تتعايش المنظمات العامة مع منظمات الأعمال؟
2- كيف يمكن تقسيم المسؤولية على النوعين من المنظمات؟
3- إذا كانت التفرقة بين النوعين من المنظمات على أساس الأعمال التى يتولاها كل منهم، فأيهما ينبغى أن يفعل ماذا؟
4- أى النوعين من المنظمات يستأثر بالجزء الأكبر من المسؤولية؟ وأيهما يكون رقيباً على الآخر؟

إن الإجابة على التساؤلات السابقة يحددها مفهوم المؤسسية Institutionalizm. ويعنى هذا المصطلح أن المجتمع يتكون من عدد كبير ومتباين من المنظمات التى تمثل البنية الأساسية لهذا المجتمع. فهناك منظمات تعليمية وثقافية ورياضية ودينية وسياسية وأعمالية. جميع هذه المنظمات تعمل فى نسق واحد، وتتحدد العلاقات بينها طبقاً للعديد من المتغيرات. ولما كانت جميع المتغيرات التى تسهم فى تكوين مفهوم المؤسسية تخرج عن نطاق دراستنا، فسوف نقتصر على ذكر أهم المتغيرات المؤثرة فى تكوين العلاقة بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال. وهذه المتغيرات هى:

1- الفلسفة السياسية.
2- المعتقدات الدينية.
3- خصائص النظام الاقتصادى.
4- مرحلة النمو الاقتصادى.
5- المركز النسبى للدولة فى المجتمع العالمى.



الفصل الثانى

مداخل الدراسة

بسبب تداخل الإدارة العامة فى العديد من المجالات، وارتباطها بالعديد من ميادين المعرفة، فقد تعددت طرق دراستها، ومن ثم أصبح هناك مداخل مختلفة تتبع فى دراسة هذه المادة. ويمكن المقارنة فى هذا المجال بين المداخل التالية:

1- المدخل القانونى.
2- المدخل الهيكلى.
3- المدخل السلوكى.
4- المدخل البيئى.
5- المدخل المقارن.
6- مدخل الأنظمة.
7- المدخل السياسى.

أولاً: المدخل القانونى The Institutional Approach:

يعتبر المدخل القانونى من أقدم مداخل دراسة الإدارة العامة. ويستند هذا المدخل أساساً على حقوق وواجبات الحكومة. ويؤكد هذا المدخل على العلاقات الرسمية والفصل بين السلطات الثلاث للدولة. ويأخذ هذا المدخل بفكرة الفصل بين الإدارة والسياسة، وذلك على افتراض مؤداة أن دور الجهاز الإدارى ينحصر فى مجرد تنفيذ السياسات التى تحددها الأجهزة الرسمية.

ويهتم هذا المدخل بصفة خاصة بتحديد معايير المسؤولية خصوصاً فيما يتعلق بكيفية جعل المنظمات العامة مسؤولة أمام الأجهزة التشريعية والمواطنين.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن المدخل القانونى يبحث فى الجوانب المتعلقة بالموظفين العموميين من حيث التكييف القانونى لعلاقة الموظف بالحكومة، وهل هى علاقة

تعاقدية أم علاقة قانونية. كما يبحث أيضاً فى طرق تعيين الموظفين العموميين وكيفية ذلك التعيين، وطرق التأديب وكيفية تشكيل مجالس التأديب، والجزاءات التى يمكن توقيعها على الموظف، وواجبات الموظف العام، والمعاشات والمكافآت وما شابه ذلك.

إن هذا المدخل وإن كان قد أسهم بدور هام فى تطور دراسة الإدارة العامة، وإن كان يساعد أيضاً فى تفهم الإطار القانونى للوظائف العامة وتحديد الشرعية التى تستند إليها، إلا أنه هوجم بشدة لعدم بيانه الجوانب الفنية فى الدراسات الإدارية والتفرقة بين الناحيتين القانونية والفنية.

ومن جوانب القصور فى هذا المدخل أيضاً أنه يهمل النواحى البيئية والاجتماعية والسلوكيةن وهى النواحى التى تساعد فى فهم نفسية الشعب من حاكمين ومحكومين، كما يلغى المبادرات الفردية تماماً.

ولعل أكثر ما يعاب على هذا المدخل أنه يمكن أن يعطى الانطباع بأن القوانين وحدها تستطيع أن تغير من تصرفات الحكومة والأجهزة الإدارية وقراراتها وسلوكها.

ثانياً : المدخل الهيكلى The Strutural Approach :

لقد تأثر هذا المدخل كثيراً بمبادئ الإدارة العلمية كما أوردها العديد من باحثى الإدارة الأوائل من أمثال فردريك تيلر وهنرى فايول وغيرهم. ويركز هذا المدخل على دراسة الهيكل التنظيمى وإدارة الأفراد والرقابة المالية والقانونية على وحدات ومنظمات الإدارة العامة.

وفى دراسته للهيكل التنظيمى، فإن هذا المدخل ينظر إلى الخريطة التنظيمية للدولة من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات والمسؤوليات المحددة لكل مستوى، والوظائف التى يباشرها، والعلاقات بين الوظائف، والعلاقات بين المستويات، ونوع ومدى السلطة المخص لكل منها، وكيفية تسلسل القرارات.

وعلى الرغم من إيجابية هذا المدخل خصوصاً فيما يتعلق بمعرفة الهيكل التنفيذى للدولة، والمستويات التى يتكون منها، وطبيعة العلاقات الرسمية بينها، وسهولة معرفة

المواطنين لمن المسؤول عن ماذا من الأعمال والخدمات الحكومية، إلا أن هناك العديد من أوجه القصور التي جعلته نهباً للكثير من الانتقادات التي يمكن تحديدها كالآتي:

1- ينظر هذا المدخل إلى الهيكل التنظيمي والإداري للدولة نظرة مثالية مجردة تحدد ما ينبغي أن يكون، وللأسف فإن هذا التصور يختلف في أغلب الحالات عما هو كائن فعلاً.
2- إهمال الارتباط بين الهيكل التنظيمي وبين البيئة الخارجية والعلاقات التبادلية بينهما.
3- إهمال كل ما يتعلق بالتنظيمات غير الرسمية والسلوك غير الرسمي للعاملين في المنظمات، كما لا يتعرض لدوافع السلوك الإنساني في المنظمات. ولذا فإن هذا المدخل يتهم بالاهتمام بالهيكل التنظيمي دون الالتفات إلى العنصر البشري المكون لهذا الهيكل (بريزتاس ، 1975).
4- ينظر هذا المدخل إلى عملية اتخاذ القرارات من جانبها الرسمي فقط، أي من حيث من المسؤول رسمياً عن اتخاذ كل قرار، وبذلك فإنه يهمل تأثير وضغوط ومناورات جماعات المصالح في المجتمع.

ثالثاً: المدخل السلوكي:

نشأ هذا المدخل من مساهمات كتاب علم النفس وعلم الاجتماع في تحليلهم لأداء وسلوك المنظمات الإدارية العامة والخاصة على حد سواء. ويقوم هذا المدخل على فكرة أن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع انساني يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم والتي تؤثر في كفاءته أو ضعفه، وبالتالي نهوضه بالمسؤوليات الواقعة على عاتقه. معنى ذلك أنه بينما اهتمت معظم المداخل الأخرى بالتركيز على المجال المناسب لنشاط الإدارة العامة وما يجب أن يكون عليه الشكل التنظيمي للجهاز الإداري في الدولة، فإن هذا المدخل يركز اهتمامه على استخدام المتغيرات السلوكية في التوصل إلى تعليمات حول التنظيم والإدارة، مع التفرقة بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي.

والموضوعات التى يهتم بها هذا المدخل تتمثل فى دراسة طبيعة السلطة، وتحليل دوافع السلوك داخل التنظيمات، وتحليل أثر ذلك السلوك خصوصاً الجانب غير الرسمى منه ومدى تأثيره على أهداف التنظيم، كما يركز أيضاً على دراسة أهمية عنصر الاتصال فى ممارسة السلطة داخل التنظيمات الحكومية والآثار الناتجة عن التنوع فى النماذج القيادية والعوامل التى تؤدى إلى تحقيق التوازن التنظيمى، كما يتعرض أيضاً للظروف التى تؤدى إلى استقرار التنظيمات.

ويرى البعض أن هذا المدخل يأخذ فى الاعتبار العديد من النواحى وهى:

1- الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذى تؤثر به القيم فى سلوك أى منظمة بيروقراطية على أساس أن القيم هى من بين المؤشرات الأساسية والمحددات الجوهرية للسلوك التنظيمى، وذلك على أساس أن هذه القيم تضغط على التنظيم الإدارى المعين، وتدفعه إلى اتخاذ قرارات معينة أو تصرف من نوع ما بحيث يفضله على تصرف آخر نتيجة للقيم التى يعتنقها.

2- النظر إلى التنظيم على أنه مؤسسة اجتماعية تؤثر وتتأثر بجو البيئة الاجتماعية الذى يحيط بها، ومن شأن ذلك أن يلقى عليها بمسؤوليات معينة. ويعرض عملها للعديد من الضغوط الاجتماعية، وبقدر استجابتها لهذه المؤثرات وقدرتها على التوافق معها يتحدد نجاح التنظيم أو فشله فى تحقيق رسالته العامة.

3- النظر إلى عملية اتخاذ القرارات على أنها إحدى الدعامات الأساسية الهامة فى أى تنظيم حكومى، وبالتالى فإن هذا المدخل يبحث فى الجوانب والعمليات السلوكية المتصلة بعملية اصدار القرارات.

4- الإقرار بأن هناك دوافع انسانية أساسية تؤثر فى سلوك الأفراد بالتنظيمات الحكومية، وبالتالى فإن النظر إلى الاحتياجات والتطلعات النفسية لهؤلاء الأفراد وبشئ من التعاطف والتجاوب، وعلى النحو الذى يشجعهم على

تقديم المشاركة الإيجابية فى خدمة أهداف التنظيم، يعتبر من النقاط الرئيسية التى يركز عليها هذا المدخل.

لقد تركت الاسهامات السلوكية آثاراً لا يمكن انكارها على مضمون الإدارة العامة فى المجتمعات المختلفة. ولعل إبراز أهمية العامل الإنسانى والنظام الاجتماعى يكون كافياً للتدليل على الآفاق الجديدة التى أضافتها الاسهامات السلوكية إلى علم الإدارة العامة. ولكن يلاحظ أن الكتاب السلوكيون انقسموا فيما بينهم حول الموضوعات التى تحتل أهمية أكثر من غيرها، ولا يتفق رأيهم إلا من حيث النظر إلى التنظيم الإدارى باعتباره نظاماً متكاملاً. ومع ذلك فإن بعض كتاب هذا المدخل يركز على أجزاء هذا النظام مثل الفرد والتنظيم الرسمى والتنظيم غير الرسمى والمركز الادبى والمحيط المادى للعمل، كما يركز البعض الآخر على عملية ربط أجزاء النظام مع بعضها البعض، وهى العملية التى تتكون من الاتصال والتوازن واتخاذ القرارات. كما أن هناك البعض الثالث الذى اهتم بدراسة أهداف النظام وهى النمو والاستقرار والعمل المتداخل. وقد ترتب على هذا الانقسام بين كتاب هذا المدخل وجود كتابات وأبحاث متعددة يتناول كل منها جزءاً واحداً أو أجزاء قليلة من الصورة الكلية للتنظيم كما يرونه، ومن ثم كان من الصعب وجود رأى متكامل بحيث يشمل جميع النواحى السابقة فى شكل محدد.

رابعاً : المدخل البيئى :

يسمى هذا المدخل أيضاً بالمدخل الإيكلوجى Ecological Approach ويهتم بإبراز العلاقة بين الإدارة وبين البيئة التى تعيش فيها، وذلك بدراسة العوامل المختلفة التى تكسب مجتمعاً معيناً صفاته وخصائصه، وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة فى هذا المجتمع بالذات .

وتتلخص فلسفة هذا المدخل فى أن التنظيمات الإدارية هى نتاج البيئة التى توجد فيها. وبالتالى فإن النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعادات

والتقاليد التى توارثها المجتمع المعين لابد أن تؤثر فى التنظيمات العاملة فيه وتتأثر بها. والنظام الإدارى الفعال هو ذلك النظام الذى يتجاوب مع الاعتبارات السابقة ويتفاعل معها.

ويضيف هذا المدخل أيضاً أن نجاح احد النظم الإدارية في مجتمع ما لا يؤخذ دليلاً على إمكانية نجاحه فى مجتمع آخر نظراً لاختلاف العوامل البيئية من مجتمع إلى مجتمع آخر.

إن فلسفة هذا المدخل تبدو صحيحة إلى حد بعيد، ولعل ابلغ دليل على ذلك هو فشل العديد من محاولات نقل نماذج إدارية من مجتمع إلى آخر. فقد فشل المستعمرون الانجليز فى نقل جهازهم الإدارى وتطبيقه فى الهند أثناء فترة الاحتلال رغم نجاح تطبيق نفس النظام فى انجلترا. وكان الفشل راجعاً إلى اختلاف النواحى العقائدية والاجتماعية والسياسية والحضارية فى المجتمعين. وبنفس المنطق يمكن القول بأن النظام الأمريكى مثلاً للإدارة العامة لا يصلح للتطبيق فى مصر لاختلاف الظروف البيئية للمجتمعين. وقد ثبت من بعض الدراسات أن الفرد – باعتباره نتاجا للبيئة التى عاش فيها- لا يتجاوب مع بعض مظاهر النظام الإدارى إلا بقدر توافق هذا النظام مع ظروف وخصائص هذه البيئة. فإذا كانت احساس الفرد بعامل الوقت وأهميته يعتبر قليلاً فى دول آسيا وأفريقيا بصفة عامة نتيجة لعوامل بيئية وتاريخية لا يمكن تفسيرها، فإن تطبيق أحد النظم الإدارية الغربية التى تؤكد على عامل الوقت والانضباط فى أحد تلك البلاد لابد أن يلقى معارضة من العاملين. ولقد كانت هذه الملاحظة من بين المشاكل المتكررة الحدوث والتى يشكو منها المستثمرون الغربيون الذى يملكون مشروعات عاملة فى بعض دول آسيا وافريقيا. وهذا المثال رغم بساطته إنما يعطى فكرة واضحة عن أهمية انبثاق النظام الإدارى من البيئة التى يمارس فيها.

ورغم حداثة هذا المدخل، يرى بعض الكتاب أن له جذوره التاريخية فى الصين القديمة حيث يقول الفيلسوف الصينى العظيم كونفشيوس فى سنة 50 قبل الميلاد يلزم قبل وضع أى نظام إدارى لأى بلد دراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية التى تؤثر فى هذا البلد.

ومن أشهر الكتاب الذين روجوا لهذا المدخل جون جاوس John Gaus الذى ينادى بضرورة دراسة العوامل البيئية فى كل بلد ووظائفها وطريقة عملها، وتتضمن هذه العوامل المكان والسكان والتقدم التكنولوجى، والقيم والعادات والتقاليد والرغبات والأفكار الشخصية، والمحن والكوارث التى يمر بها المجتمع.

رغم منطقية هذا المدخل، ورغم أهمية معرفة أثر الظروف البيئية على سلوك التنظيمات الإدارية، إلا أن دراسة هذه الظروف بأبعادها المختلفة من سياسية وتاريخية واجتماعية واقتصادية وثقافية بالإضافة إلى العادات والتقاليد تعنى – من الناحية العلمية – تغطية جميع فروع العلوم الاجتماعية تقريباً، وهذا يشتت جهود الباحثين بدلاً من تركيزها على التنظيمات الحكومية نفسها. ومن ناحية أخرى فإن العوامل البيئية السابقة فى تطور مستمر وحركة دائمة. ومن ثم فإن محاولة اللحاق بهذا التطور وتتبع تأثيره على التنظيمات العاملة فى مجتمع معين هى محاولة مرهقة.

خامساً : المدخل المقارن :

تتلخص فلسفة هذا المدخل الذى يعتبر أحدث مداخل دراسة الإدارة العامة فى مقارنة نظم وعمليات الإدارة العامة فى بلدين أو أكثر. والمقارنة قد تكون بين النظام الإدارى الحكومى فى مصر مثلاً مع نظيره فى الولايات المتحدة أو بريطانيا، كما قد ترتكز المقارنة على أحد أو بعض جوانب الإدارة العامة مثل المقارنة بين مظاهر البيروقراطية فى فرنسا ومظاهر البيروقراطية فى الهند مثلاً، وهكذا.

والمنطق الذى تستند عليه هذه الفلسفة أن الاختلاف فى المظاهر البيئية للمجتمعات المختلفة لا يمنع من وجود مبادئ معينة أو نظم معينة يمكن تطبيقها تطبيقاً عاماً. فالنظام السياسى الرئاسى المطبق فى الولايات المتحدة مثلاً. يمكن تطبيقه فى دولة أخرى مثل المانيا، كما أن الوسائل التى تتبع فى علاج ظاهرة تضخم الجهاز الحكومى يمكن تطبيقها فى أكثر من بلد واحد. وإذا كانت الإدارة العامة قد وصلت حداً من التطور يمكن عنده النظر إليها باعتبارها علماً له اصوله ومبادؤه، فإن الدراسة المقارنة

يمكن الوصول عن طريقها إلى مجموعة من العموميات التى ترسى الدعامة الأساسية لذلك العلم.

ويلخص الدكتور ابراهيم درويش الاسباب التى ادت إلى نمو المدخل المقارن وزيادة الاهتمام به فى الآتى:

1- تطور العلوم الطبيعية فى مختلف المجالات وما تبع ذلك من تطور فى وسائل الاتصال وطرق النقل. وقد نتج عن ذلك زيادة فى الاهتمام بالمشاكل الإدارية المعاصرة للتقدم الفنى والمرتبطة به من ناحية وإمكانية نقل وتحويل الخبرة الإدارية من ناحية أخرى كوسيلة للبحث عن حلول مقارنة للمشاكل الإدارية.

2- نمو الفكر الإدارى السلوكى الذى تزعمه هربرت سيمون والذى يؤكد على ضرورة البحث فى السلوك الإنسانى من خلال مقارنات تحليلية، وإن هذا السلوك يجب دراسته دراسة تجريبية من الخارج كما يدرس العالم أية ظواهر أخرى. وذلك هو الطريق الوحيد لتأكيد الطبيعة العلمية للإدارة العامة. أو بمعنى آخر، فإن دراسة ظواهر العمل التعاونى الإنسانى فى الغدارة العامة يمكن أن يتم بطريقة تجريبية بنفس المنهج الذى تدرس به دورة الأرض أو أية ظاهرة طبيعية أخرى.

3- تزايد سلطات الإدارة العامة أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها مما أدى إلى توسع مجالاتها الوظيفيةز وقد أصبح هذا الاتجاه يمثل ظاهرة عامة فى جميع البلاد. ومن ثم فإن الدراسة المقارنة لوظيفة الدولة والطرق التى يمكن من خلالها زيادة فاعلية إنجاز هذه الوظيفة أصبحت تمثل اهتماماً عاماً لجميع الدول دون استثناء.

4- ميلاد الدول النامية وزيادة عددها، ولقد كانت ظروف معظم هذه الدول متشابهة من حيث قيام حكوماتها بدور إيجابى فى النهوض السياسى والاجتماعى والاقتصادى بتلك الدول دون توفر الخبرة الإدارية الكافية

لدى هذه الحكومات للاضطلاع بتلك المسؤوليات. ولذا كان من الطبيعى أن تلتمس هذه الحكومات الحصول على الخبرة الإدارية اللازمة من التجارب التى مرت بها الدول المتقدمة.

5- إن قيام المنظمات الدولية والإقليمية وما تفرع عنهما من المجالس والهيئات والوكالات المتخصصة بعد الحرب العالمية الثانية كان له الأثر البالغ فى نمو الاهتمام بالمدخل المقارن. ولعل الدور الذى تقوم به الأمم المتحدة من خلال اللجان المتخصصة المنبثقة منه يعتبر ابرز المحاولات المبذولة حالياً للتوصل إلى مبادئ إدارية عامة تحظى بالتأييد العام من جميع الدول.

سادساً: مدخل الأنظمة:

طبقاً لهذا المدخل، فإن الوكالة الحكومية المعينة أو الوحدة الإدارية الحكومية ينظر إليها باعتبارها جزءاً من النظام الإدارى للدولة وتتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التى توجد فيها، وفى نفس الوقت فإن هذه الوحدة تصدر قرارات وتؤتى تصرفات لها تأثيرها على نفس البيئة. وطبقاً لهذا المدخل فإن النظام الإدارى يتكون من مدخلات ومخرجات كما هو موضح بالشكل التالى:

ئة | النظام الاداري | البيئة

مطالب | | قرارات
تأييد | التنظيم | سياسات

مدخلات : موارد . . ← الاداري . . ← مخرجات : موارد . . ←

عقوبات | | معلومات
ضغوط | | تصرفات أخرى

↑ | الاتصال العكسي | ↓

البيئة | | البيئة

شكل رقم (1)

وتتكون المدخلات من المطالب والتأييد والموارد والعقوبات والضغوط التى تؤثر فى التنظيم الإدارى الحكومى المعين الذى يعتبر جزءاً من النظام الإدارى الكلى للدولة. أما المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والموارد والمعلومات والتصرفات الأخرى التى ينتجها التنظيم الإدارى المذكور. بالإضافة إلى ما سبق هناك أيضاً الاتصال العكسى والذى يعنى كيفية تأثير المخرجات فى المدخلات عن طريق اعطائها شكلاً معيناً أو طبيعة معينة.

تتمثل فكرة هذا المدخل فى أن المدخلات الناشئة من البيئة المعينة تؤثر فى التنظيم الإدارى وتحدد اتجاه عملياته. وهذه المدخلات تتكون من المطالب الخاصة بالمجموعات المختلفة من الأفراد الذين تربطهم مصالح بهذا التنظيم، كما تتضمن أيضاً التأييد والموارد والعقوبات وطرق الضغط التى قد تهدف إلى التاثير على القرارات التى يصدرها هذا التنظيم. ويقوم التنظيم الإدارى (الهيكل والأفراد) باستقبال هذه المدخلات من البيئة المحيطة به ثم يتخذ سلوكا معينا يتأثر كلياً أو جزئياً بطبيعة وكثافة وقوة المدخلات المذكورة، وهذا السلوك يتجسم فى شكل مخرجات معينة تتكون من القرارات التى يصدرها والسياسات التى يطبقها والموارد التى ينتجها والمعلومات التى يعلنها وسائر التصرفات الأخرى.

وتتحرك المخرجات فى اتجاهين متداخلين:

1- الاتجاه الأول هو إرسال تلك المدخلات إلى البيئة العامة حيث تؤثر على السلوك الاجتماعى أو استخدام وتوزيع الموارد التى انتجها التنظيم.
2- الاتجاه الثانى يأخذ اتجاهاً عكسياً يصل بمقتضاه إلى جانب المدخلات. وفى أغلب الحالات فإن هذا الاتجاه يخدم كمصدر تأييد للتنظيم الإدارى المذكور وبرامجه. وفى حالات أخرى يؤثر فى طبيعة الضغوط التى يتعرض لها هذا التنظيم.

إن مدخل تحليل الأنظمة، وهو من المداخل الحديثة فى دراسة الإدارة العامة يمكن أن يفيد كثيراً فى فهم المحيط العام الذى يؤثر فى التنظيمات الإدارية خصوصاً فيما يتعلق

بتأثير المطالب والضغوط والإمكانيات والتأيد الخارجي من مصادر أخرى أو تنظيمات الحكومة عند أداء وظائفها، ومع ذلك فإن استخدام هذا المدخل يتطلب الإلمام بالاعتبارات التالية:

1- إن جميع المؤثرات فى التنظيم الإدارى يجب النظر إليها باعتبارها مدخلات. ومن الناحية العملية فإن الكثير من هذه المؤثرات يتكون من قوى شريرة أو رغبات خبيثة مختلفة من مراكز القوى غير المرئية، وللأسف فإن الأبحاث والكتابات الإدارية لا تتعرض لهذا النوع من المؤثرات على الرغم من مدى خطورته وقوة تأثيره على الاتجاه الذى تسلكه التنظيمات الحكومية. وبمعنى آخر فإن هذا المدخل يأخذ فى الاعتبار تأثير المدخلات المرتكزة على أساس شرعى أو قانونى فقط، أما المدخلات غير الشرعية فليس لها مكان فى هذا التحليل.

2- إن مدخل تحليل النظم يعطينا القليل، وقد لا يوضح بالمرة طبيعة العلاقة بين أحد المدخلات وأحد المخرجات، وبمعنى أوضح لا يدلنا على كيفية ما إذا كان قرار معين أصدره التنظيم (وهو فى هذه الحالة أحد المخرجات) كان السبب فى إصداره ضغط معين أو مطلب معين (أى أحد المدخلات المعينة) وهذه المعرفة ضرورية لإظهار الأسباب الحقيقية التى تملى على تنظيم معين قراراًمعيناً أو تدفعه إلى اتخاذ تصرف من نوع ما.

3- إن هذا المدخل لا يوضح القوى الداخلية للتنظيم الإدارى أو النفوذ النسبى لتلك القوى فى عملية إصدار القرارات داخل التنظيم، وهذا يعنى الافتراض بأن جميع القوى داخل التنظيم تكون على اتفاق تام على كيفية إدارته وتوجيهه والقرارات التى يجب أن يصدرها. أو بمعنى آخر فإن هذا المدخل يعطى وزناً كبيراً للمدخلات والمخرجات، ولكنه يهمل عملية التفاعل الداخلى للتنظيم الذى يستقبل هذه المدخلات فى شكل قرارات أو تصرفات معينة.



سابعاً: المدخل السياسي:

لقد تطورت دراسة الإدارة العامة من الاهتمام بالنواحى القانونية والهيكلية والسلوكية والبيئية إلى التركيز على تحليل السياسات العامة ومساهمة الجهاز الإدارى الحكومى فى وضع ثم تنفيذ هذه السياسات.

والواقع أن هذا المدخل ليس جديداً بالمعنى الحرفى لهذه الكلمة، ولكن الدراسات التقليدية فى هذا الصدد كانت ترتكز حول العلاقة بين الجهاز الإدارى والجهاز السياسى من حيث قصر مسؤولية الجهاز الأول على تنفيذ السياسات التى يحددها الثانى. أما مسؤولية الجهاز الإدارى عن المشاركة فى وضع السياسات العامة، فإنها تمثل الاتجاه الجديد للمدخل السياسى فى دراسة الإدارة العامة.

وقد نبتت فكرة هذا المدخل الجديد فى الولايات المتحدة الأمريكية فى منتصف الستينات إبان حرب فيتنام، حيث بدأ التساؤل عن مدى مسؤولية المنظمات القائمة بنوعها العام والخاص عن حرب الدائرة فى جنوبي شرق آسيا، وهل تبقى هذه المنظمات فى حيز دائرة المسؤولية التنفيذية للسياسات التى يحددها الجهاز السياسى حتى لو كانت هذه السياسات ضد جميع المبادئ الإنسانية، بل وتعارضها مع العديد من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية؟

إن المسؤولية القومية ليست حكراً على جهاز دون الآخر، وإذا كانت منظمات الأعمال تسعى دائماً للتزود بالقوة التى تؤهلها للتأثير فى مناطق اتخاذ القرارات السياسية بطرق غير رسمية بل وغير شرعية فى أغلب الحالات، فإن الوضع يختلف تماماً بالنسبة للمنظمات العامة التى تعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية للدولة. لذلك بدأ البحث من جانب المنظرين السياسيين عن الدور الذى يمكن أن تلعبه المنظمات العامة فى صياغة السياسات العامة، وهو الاتجاه الذى يمثله المدخل السياسى فى شكله الجديد، وهو ما سوف نتناوله بمزيد من التفصيل فى الفصل التالى.



الفصل الثالث

السياسات العامة

إذا كانت الإدارة العامة تعنى تعبئة جهود الأفراد والجماعات والتنسيق بينها لغرض تنفيذ السياسات العامة، فإن مفهوم (السياسة) يعتبر جزءاً حيوياً فى أى محاولة لدراسة الإدارة العامة.

تعريف السياسة :

هناك تعاريف متعددة لكلمة (سياسة) تتفاوت من حيث البساطة والتعقيد. وتختلف هذه التعريف فيما بينها نتيجة لتنوع المفاهيم المحددة لطبيعة وممارسات الهياكل الإدارية والهياكل السياسية فى الدراسات والكتابات التى تناولت هذا الموضوع. ولعل أكثر الأسباب وضوحاً للفشل فى الاتفاق على تعريف موحد لهذا المصطلح، هو أن أغلب المحاولات فى هذا الصدد كانت تفشل فى تخطى حدود الإطار التحليلى الذى تنتمى إليه كل محاولة.

ولعل أكثر الاخطاء شيوعاً فى محاولات تفسير مصطلح (السياسة) هو النظر إليها باعتبارها نتاجاً لعمليات اتخاذ القرارات، أى باعتبارها متغيراً تابعاً وليس متغيراً مستقلاً.

إن (السياسة) فى جوهرها لا تزيد عن مجرد اختيار – فردى أو جماعى- يشرح ويبرر ويرشد أو يحدد تصرفاً معيناً، قائماً أو محتملاً. وبذلك فإن السياسة تختلف عن القرار من حيث المدى. فالسياسة إنما تحدد إطاراً يلتزم به متخذ القرار. وفى بعض الحالات فإن السياسة تمثل تجميعاً لعدد من القرارات.

وتختلف السياسة – نظرياً – عن الإدارة، فبينما السياسة عملية تكوين تتضمن قيماً ومبادئ تتعلق بتصرفات مستقبلة، فإن الإدارة تعنى بتنفيذ برامج سبق إعدادها. أما من الناحية الوظيفية، فإن السياسة لا يمكن فصلها عن الإدارة، والعكس صحيح – فمن ناحية، نجد أن السياسة الموضوعة هى التى تحدد الوسائل الواجب استخدامها لتنفيذ تلك

السياسة. ومن ناحية أخرى، فإن الموارد المتاحة للإدارة (الأموال – القوة العاملة – الوقت)، تحدد إلى مدى بعيد إمكانية تنفيذ السياسة، بل والأكثر من ذلك، تحدد مدى وعدد البدائل المتاحة من السياسات. وعلى سبيل المثال، فإن الدولة التى تواجه نقصاً فى الموارد المالية والبشرية سوف تواجه صعوبات عديدة إذا فكرت فى تبنى سياسة التأميم الشامل لمصادر المواد الأولية اللازمة للصناعة، حتى لو كانت هذه السياسة تبدو جذابة من وجهة النظر السياسية البحتة. فإذا تبنت الدولة تلك السياسة رغم تعارضها مع العائق الإدارى المتمثل فى نقص الموارد، فإن المزايا التى تتحقق ترتبط بالفترة القصيرة فقط، بما يحقق نوعاً من التأييد السياسى أو الشعبى الفورى. أما فى المدى الطويل، فإن هذه السياسة تصبح أكثر تكلفة، وهذا التاثير الاقتصادى السلبى يمكن أن يقلب المكاسب السياسية القصيرة الأجل رأساً على عقب، وعندئذ يتحول التأييد السياسى إلى معارضة سياسية.

بناء عليه، فإن أى اقتراحات أو بدائل سياسية، بغض النظر عن شعبيتها أو موضوعيتها، لابد أن تكون محدودة بحجم وكمية الموارد المتاحة للإدارة التى سوف تتولى عملية التنفيذ.

نماذج دراسة السياسة

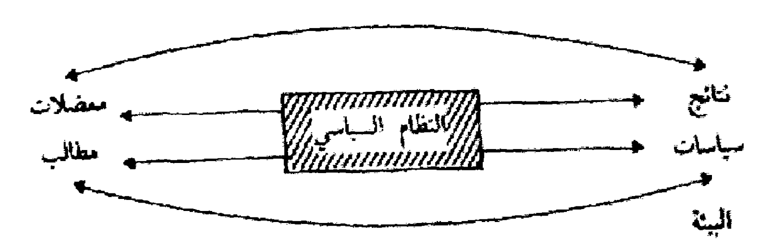
رغم تعدد نماذج دراسة السياسة، إلا أن هناك أربع نماذج تبدو أكثر أهمية من غيرها فى الكتابات السياسية المعاصرة. هذه النماذج هى:

1- نموذج التحليل النسقى.
2- نموذج دراسة الحالات.
3- النموذج الحدى.
4- نموذج السياسة كمتغير مستقل.

أولاً: نموذج التحليل النسقى:

نشأت فكرة هذا النموذج فى العلوم الهندسية والبيولوجية، ويهدف هذا النموذج إلى بناء إطار موضوعى لدراسة عملية وضع السياسة بطريقة تتشابه مع النموذج الاقتصادى التقليدى فى محاولته لبناء نماذج ميكانيكية السوق.

وفى مجال التطبيق السياسى لهذا النموذج، فإنه يفترض وجود علاقة خطية ومنطقية بين مطالب النظام السياسى، مراحل تكوين البرامج من خلال هذا النظام، والنتائج المتحققة، أو المخرجات، فى شكل سياسات عامة، وأخيراً الاستجابات التى تتحول إلى مطالب مرة أخرى من خلال عملية الاتصال العكسى بين النظام السياسى والبيئة المحيطة. والشكل رقم (2) يوضح هذه العلاقة.



شكل رقم (2)

إن الفحوى الأساسية لدراسة السياسة طبقاً لهذا النموذج هى النظر إلى السياسة باعتبارها نتيجة، ومن ثم فهى نتاج عمليات تحديدية متعاقبة. وبهذا المعنى تكون السياسة متغيراً تابعاً يتشكل مداها ومضمونها من خلال المدخلات والمطالب التى تسبقها. وهذا يعنى إمكانية فهم سياسة ما أو حتى التنبؤ بها عن طريق التحديد الكمى والنوعة لتلك المطالب، وتتابع عمليات وضع السياسات التى تخرج فى النهاية السياسة المطلوب تبنيها. أما مراحل تتابع عملية وضع السياسات، فإنها تتم طبقاً للخطوات التالية:

1- الاعتراف بوجود مشكلة ما تتطلب وضع سياسة للتعامل معها.

2- تحديد طبيعة المشكلة.
3- تحديد البدائل الممكن اتباعها لمواجهة المشكلة.
4- تحديد اولويات للبدائل السابقة.
5- توقع النتائج أو التأثيرات الخاصة بكل بديل.
6- اختيار البديل الأمثل فى حدود القيم الكمية والنوعية المطلوب توافرها فى السياسة التى يتم اختيارها.
7- إصدار السياسة والعمل على تنفيذها.

رغم التتابع المنطقى الذى يتميز به هذا النموذج من حيث تتبع السياسة وهى ما زالت فى مرحلة الفكرة التى تراود إحدى أو بعض جماعات المصالح (بما فيها الأجهزة الحكومية نفسها)، ثم تحولها إلى مطالب، ومرورها خلال القنوات التشريعية والأجهزة الإدارية، وأخيراً وصولها إلى المرحلة النهائية وهى مرحلة الإعلان والتنفيذ. رغم كل ذلك، إلا أن وضع السياسات لا يتبع عادة هذا التسلسل المنطقى.

إن العديد من القرارات الصادرة بتبنى سياسات ما إنما ينبع من الجهاز الإدارى الحكومى نفسه، وليس من المطالب أو المدخلات كما يفترض هذا النموذج. وكذلك فإن الكثير من القرارات السياسية يصدر بدون الدراسة المنطقية للبدائل المتاحة، أو حتى بدون التحديد المنهجى لطبيعة المشكلة نفسها. لهذا السبب، فإن هذا النموذج المنطقى – كأى نموذج منطقى آخر – لا يعد كافياً. ولذلك فإن النماذج المنطقية وإن كانت ذات فائدة كأداة تعليمية أو كوسيلة للتنظير العام لعملية وضع السياسات، إلا أنها تفشل تماماً فى التوضيح الفعال والتفصيلى لكيفية وأسباب تبنى سياسات ما ورفض سياسات أخرى.

العامل الثانى والأكثر أهمية فى نقد هذا النموذج، هو ان التعامل مع السياسة باعتبارها نتيجة يفشل فى وضع تأكيد كاف على السياسة نفسها، ونادراً ما يتضمن أية محاولة منظمة للتميز بين نماذج السياسات. وأخيراً، فإن هذا النموذج يعامل السياسة باعتبارها متغيراً تابعاً دون تحديد، أو محاولة تحديد ما إذا كان للسياسة نفسها دوراً تأثيرياً على صانعى القرار السياسي.



ثانياً: نموذج دراسة الحالات:

يقوم هذا النموذج على فكرة الدراسة المستفيضة والتفصيلية لكل حالة أو مشكلة على حدة، ومن خلال هذه الدراسة يتم وضع نموذج محدد للسياسة المناسبة. والفرق بينه وبين النموذج السابق، أن النموذج الحالى لا يعتمد على التعميمات المتعلقة بعملية وضع السياسات، بل يعتمد على الملاحظات التجريبية لكل حالة على حدة.

إن هذا النموذج يتضمن ميزة إيجابية فى دراسة السياسة بسبب اعتماده على البيانات التجريبية المتعلقة بالخصائص الوظيفية والسلوكية لكل من السياسات المزمع تبنيها وأيضاً واضعى تلك السياسات. ومن خلال دراسة العديد من الحالات بهذه الصورة، يمكن الوصول إلى نتائج عامة يمكن أن تستخدم فى وضع إطار عام لعملية السياسات حتى ولو أنه من الناحية المنهجية لا يمكن استخدام هذا الإطار فى التوضيح أو التنبؤ بحالات لاحقة لوضع السياسات بدرجة معقولة من الدقة.

بالرغم من كل ما سبق، إلا أن نموذج دراسة الحالات، بتأكيده على دراسة كل حالة على حدة، فإنه يفتقد التعميمات المنهجية التى تمثل الصفة المميزة لأى نظام سياسى.

ثالثاً: النموذج الحدى

يرجع الفضل فى استخدام النموذج الحدى فى مجال عملية وضع السياسات. وطبقاً لهذا النموذج، ينظر إلى عملية وضع وتكوين السياسات على أنها سلسلة من القرارات المنفصلة أو غير المرتبطة، بحيث يكون كل قرار نتيجة لدراسة الاختيارات البديلة للتصرف المعين، والذى يختلف كمياً وليس كيفياً عن الحالة القائمة. بمعنى آخر، فإن كل مشكلة تواجه صانع القرار، يتم التعامل معها بعد عزلها تماماً عن جميع القرارات الأخرى وكذلك الاطار العام للسياسات. ويتم النظر فى هذه المشكلة ودراستها فى ضوء البدائل المتاحة طبقاً لما يضيفه كل بديل من نتائج ملموسة يتميز بها عين البدائل الأخرى

من ناحية، وطبقاً لما يضيفه كل بديل من علاج للمشكلة القائمة من ناحية أخرى. ولنأخذ مثالاً لتوضيح كيفية استخدام هذا النموذج.

نفرض أن أحد المسؤولين، فرداً أو لجنة أو منظمة حكومية، يواجه مشكلة اختيار سياسة ما للاستمرار فى تقديم برنامج معونات مالية لأحد مراكز رعاية الطفل. بتطبيق هذه النموذج، فإن المسؤول عن اختيار هذه السياسة سوف يواجه مهمة تحليل الاختيارات التالية:

1- الاستمرار فى تقديم البرنامج بزيادة مالية قدرها 5٪.
2- الاستمرار فى تقديم البرنامج بنقص مالى قدره 5٪.
3- التوسع فى البرنامج بما يسمح باستيعاب 500 طفل جديد.
4- استبعاد 500 طفل من البرنامج الحالى.
5- تعيين 6 موجهين جدد للعمل بالبرنامج.
6- فصل 6 موجهينمن العدد الحالى.

وينبغى ملاحظة أن الاختيارات السابقة توضع فى شكل كمى ملموس، وهذا يمثل المضمون الاساسى لهذا النموذج. ومن ثم، فإن الاختيارات الأخرى ذات الطبيعة النوعية لا تدخل فى التحليل. ولتسهيل عملية المقارنة، فإن الاختيارات التالية تمثل عينة من الاختيارات النوعية التى لا تستخدم فى هذا النموذج:

1- تغيير البرنامج وضم الخدمات التى يقوم بها إلى منظمات اجتماعية أخرى.
2- تحقيق رابطة اتصال بين البرنامج والبرامج المماثلة فى دول أخرى.
3- تصفية البرنامج وتشجيع المنظمات على إنشاء دور حضانة تضم اطفال العاملين بتلك المنظمات.
4- جعل هذا البرنامج مركزياً بحيث يصبح رئيس كل مدينة أو محافظها مسؤولاً عن تقديم خدمات معونة الأطفال فى مدينته.

معنى ما سبق، أن هذا النموذج ينادى بضرورة صياغة السياسات العامة على ضوء متغيرات كمية يمكن قياسها، أما المتغيرات النوعية ذات المعانى المتعددة، أو المبادئ المجردة، فينبغي استبعادها تماماً من عملية المفاضلة.

ويبدو نموذج التحليل الحدى إيجابياً فى العديد من مناطق صنع السياسات. وتتضح إيجابيته بصورة خاصة فى المجال الإدارى الحكومى. ففى ظل قيود الموارد، والهياكل الرسمية المقننة، وقواعد التصرفات التى يلتزم بها هذا الجهاز ويعمل فى ظلها، لابد أن يصبح الاهتمام بالمتغيرات النوعية أقل كثيراً بالمقارنة مع المتغيرات الكمية الملموسة عند اتخاذ القرارات. وفى مثل هذه الظروف فإن الجهاز الإدارى الحكومى يكون من الأفضل له التصدى للمشاكل كما هى، ثم التعامل معها طبقاً لمجموعة معروفة ومحددة من المتغيرات. وهذا الأمر يتوفر تماماً فى النموذج الحدى.

من ناحية أخرى، فإن هذا النموذج لا يخلو أيضاً من الانتقادات، فهو لا يتعرض للحالات حيث تكون الحاجة ماسة إلى تبنى سياسات مبتكرة أو جديدة (التأمين الصحى الشامل مثلاً، أو تعويضات فقد الدخل، سياسة الدفاع وغيرها). كما لا يتعرض للحالات حيث يتطلب الأمر سياسات عكسية، مما يستدعى استخدام اسلوب التحليل الشامل، الذى يضم المتغيرات الكيفية والنوعية جنباً إلى جنب مع المتغيرات الكمية الملموسة.

ومن الانتقادات الأخرى الموجهة إلى هذا النموذج، أنه يقبل السياسات القائمة كما هى باعتبارها معطاة، ويقتصر تحليله على بدائل التغير فى تلك السياسات بالنقص أو الزيادة. أما مدى صلاحية السياسات نفسها، فأمر يخرج عن نطاق هذا التحليل.

رابعاً: نموذج السياسة كمتغير مستقل:

يأخذ هذا النموذج اتجاهاً جديد بالمقارنة مع النماذج السابقة. ولقد كان هذا الاتجاه وليد التساؤل عن جدوى النماذج الأخرى فيما يتعلق بالنظر إلى السياسة باعتبارها نتيجة أو متغيراً تابعاً. وفى هذا الصدد يقول (فرومان): "بدلاً من التعامل مع

السياسة باعتبارها نتيجة، فإننا نتساءل عما إذا كانت السياسة نفسها متغيراً يمكن أن يؤثر في العملية السياسية نفسها.

ويهاجم هذا المدخل جميع وسائل دراسة السياسة الأخرى خصوصا فيما يتعلق بتأكيدها على الجانب الوظيفي للعملية السياسية، وذلك على حساب الخصائص المميزة للسياسات نفسها. ويضيف (ليوى) إلى الرأى السابق قوله: "عندما لا تخضع أهداف السياسات للمساءلة لأنها تمثل القيم الواجب فصلها بعيداً عن الحقائق، فإن المحلل يصبح مرتبطاً بالمضمون القيمى لتلك السياسات، حتى ولو كانت أيديولوجيته السياسية لا تؤيد هذه السياسات".

ويذهب (سالزبورى، هينز) إلى وضع نموذج أو صيغة لإظهار العلاقات بين الخصائص المختارة لسياسات معينة، وبعض نماذج العمليات السياسية التى تظهر عادة كنتيجة لتلك الخصائص (سالزبورى). وقبل التعرض لهذه الصيغة، فمن الأفضل وضع تعاريف لبعض المصطلحات المستخدمة مثل: السياسات التخصصية والهيكلية، سياسات التوزيع وإعادة التوزيع، والسياسات المنظمة.

1- سياسات التخصصية:

تتضمن هذه السياسات منح مزايا مادية أو رمزية لأفراد أو جامعات.

2- سياسات التوزيع:

وتمثل بدائل أو اختيارات تتقرر دون النظر إلى الموارد المحدودة التى تتنافس عليها مطالب الجماعات المختلفة دون أى مواجهة بين هذه الجماعات. ويطبق على هذا النوع من السياسات عادة النموذج الحدى السابق الإشارة إليه، وذلك من حيث المفاضلة بينها على أساس المتغيرات الكمية الملموسة، أى النتيجة المادية التى يحققها كل بديل.

3- سياسات إعادة التوزيع:

على عكس السياسات السابقة، فإن إعادة التوزيع تعنى اختياراً مباشراً يتمثل فى تفضيل تحقيق مزايا لأحد الجماعات دون غيرها، حتى لو اضيرت بعض الجماعات

الأخرى، وذلك لتحقيق أهداف اجتماعية. ومن أمثلة هذه السياسات تقديم برنامج مكثف لرفع الضريبة على الدخل على الجماعات القادرة لصالح الجماعات الفقيرة.

4- سياسات الهيكل:

وهى السياسات التى تحدد قنوات السلطة والقواعد التى تحكم عملية توزيع المخصصات مستقبلاً.

5- سياسات اللوائح:

وهى التى تحدد قواعد المفاضلة بين المصالح المختلفة والجماعات المتعددة فيما يتعلق بتوزيع الموارد والمخصصات. ومن أمثلة هذه السياسات تراخيص الإذاعات المحلية، تحديد خطوط الطيران للدول المختلفة وما شابه ذلك.

6- سياسات اللوائح الذاتية:

من حيث طبيعتها، فهى سياسات لائحية أيضاً، ولكنها تختلف من حيث سلطة تقريرها، إذ تفوض هذه السلطة إلى الجهة المتفعة بها، كأن تفوض الحكومة إلى إحدى الجمعيات الدينية سلطة تحديد اللوائح التى يتم بموجبها قبول التبرعات من الأفراد والجماعات.

بالعودة إلى صيغة أو معادلة السياسة كمتغير مستقل كما وردت فى نموذج (سالزبورى، هينز)، فإن العاملين الأساسيين المؤثرين فى عملية اختيار سياسة ما هما:

1- طبيعة المطالب – فردية أو جماعية- التى ينبغى أن تستجيب لها السياسة موضوع البحث.

2- تكلفة هذه السياسة. والتكلفة هنا تغطى كلا من التكلفة المادية والتكلفة الضمنية، وتشمل تكلفة حصول متخذ القرار على المعلومات اللازمة لتحديد طبيعة المشكلة، والتكلفة (أو المزايا) السياسية التى تعود على الحكومة باختيار وإعلان السياسة موضوع البحث، أو رفضها، بالإضافة إلى تكلفة الوقت والجهد والموارد اللازمة لتعبئة التأييد الكافى لضمان تبنى سياسة ما.

معنى ما سبق، أن هذا النموذج تتم من خلاله عملية المفاضلة بين السياسات المختلفة على أساس الإجابة على السؤالين التاليين:

1- ما هى السياسة المثلى التى تتطابق أكثر من غيرها مع المطالب القائمة؟ جماعية أم فردية.

2- ما هى تكلفة هذه السياسة؟ مرتفعة أم منخفضة؟

والشكل رقم (3)

يوضح كيفية التداخل بين العوامل السابقة.

نموذج المطالب		منخفضة	مرتفعة
	جماعية	إعادة التوزيع	اللوائح الذاتية
		التخصيص	الهيكلية
	فردية	التوزيع	اللائحية
		منخفضة	مرتفعة

التكلفة

باختصار، فإن هذا النموذج يقول بأن سياسات التخصيص بنوعيها – التوزيع وإعادة التوزيع– تصبح هى المفضلة عندما تكون تكلفة اعدادها وتنفيذها منخفضة. أما فى حال ارتفاع هذه التكلفة، فإن السياسات الأخرى- اللوائح واللوائح الذاتية، تصبح هى المفضلة.

ومن الواضح أن هذا النموذج لابد أن يكتنفه العديد من المشاكل عند تطبيقه عملياً فى المجال السياسى والإدارى. ويبدو ذلك بصورة خاصة عند تطبيقه فى بعض الحالات حيث لا توجد سياسة واحدة يمكن أن تتوافق مع المطالب، وتكون فى نفس الوقت قليلة التكلفة. ومع ذلك فإن هذا النموذج يزودنا بمثال جيد كأداة لتحليل السياسات. ولو امتد تطبيق هذا النموذج ليشمل كيفية وصل السياسات المختلفة بهياكل اتخاذ القرارات التشريعية والإدارية بطريقة أكثر تحديداً، فإنه عندئذ يزودنا بأداة أكثر فاعلية بالمقارنة مع جميع النماذج الأخرى.



النموذج التجريبى لتكوين السياسات

إن جميع النماذج السابقة تتميز بأنها نماذج نظرية. ورغم أهمية هذه النماذج فى توضيح المتغيرات المؤثرة فى عملية تكوين السياسات والمفاضلة بينها، إلا أن هذه النماذج فائدتها محدودة فى التطبيق العملى.

إن الحقيقة السابقةدفعت (توماس داى) إلى القيام بدراسة تطبيقية فى جميع الولايات الأمريكية. وكان الغرض من الدراسة وضع نموذج تجريبى لكيفية تحليل وتكوين السياسات العامة فى تلك الولايات. وقبل أن نعرض هذا النموذج والفكرة التى يقوم عليها، نبادر بالتحفظ بالقول بأن النظام السياسى الأمريكى لابد أن يختلف عن مثيله فى بلدان أخرى، وكذلك الظروف البيئية، ومن ثم فإن القيمة العملية لهذا النموذج قد تكون محدودة فى مجتمعات أخرى، خصوصاً فى بلاد العالم الثالث. ولكن بالرغم من ذلك فإن لهذا النموذج قيمته العلمية، بل والتطبيقية أيضاً، إذا أخذنا فى الاعتبار أن الحكم على أى نموذج تجريبى، ينبغى أن يستند على تقييم موضوعى للمفاهيم التى يقوم عليها، والمتغيرات التى يضمها، والعلاقات بين هذه المتغيرات، ونجاح هذا النموذج تجريبياً فى مكان ما، لا يعنى عدم إمكانية تطبيقه – بنجاح أيضاً- فى مكان آخر بحجة اختلاف الظروف البيئية. وإلا لا بد أن يتوقف العلم كلغة عالمية. كل ما فى الأمر، أن الاختلافات البيئية قد تغير من الأهمية النسبية لأحد أو بعض المتغيرت التى يقوم عليها النموذج، أو فى مدى العلاقة بينها. وهذه أمور يمكن قياسها، ومن ثم تبقى إمكانية استخدام النموذج فى بيئات أخرى قائمة.

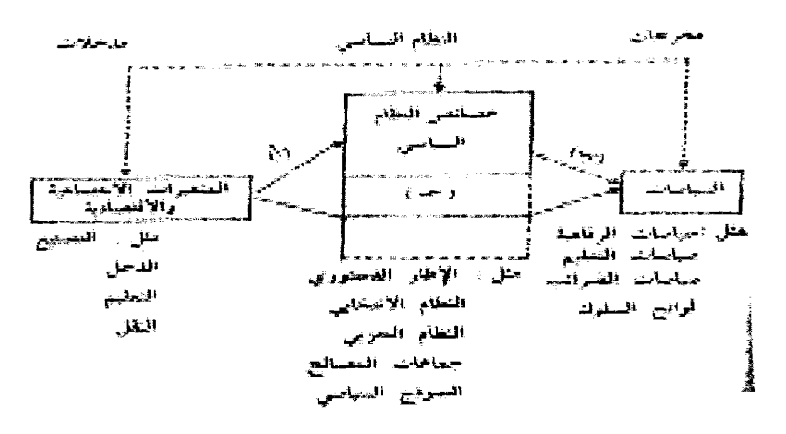
وقد طبقت الدراسة فى خمس مجالات للسياسة العامة هى:

1- التعليم.
2- الرفاهية العامة.
3- الضرائب.
4- الطرق السريعة.

5- لوائح السلوك العامة.

وكان الهدف الأساسي من الدراسة هو تحديد العلاقة بين السياسات العامة (المخرجات) وبين الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من حيث تاثير تلك الظروف على السياسات.

وتبدو أهمية هذا النموذج فى كونه مؤشراً للأفكار والإجراءات التى تميز ميدان العلوم السياسية، أما الاسهام الأساسى له فيتمثل فى اختيار بعض الفروض. فلو فرضنا أن المخرجات السياسية تتكون نتيجة للقوى ذات التأثير فى النظام السياسى، فإن هذه القوى لابد أن تحدث استجابات معينة من جانب هذا النظام كما يبدو من الشكل رقم (4).



النموذج التجريبى لتكوين السياسات

على الرغم من وضوح هذا النموذج، إلا أن بعض خصائصه تحتاج إلى نوع من التوضيح. إن اللغة الأساسية المستخدمة هنا، كما هو الحال فى مجال العلوم السياسية بصفة عامة تدور حول المدخلات والمخرجات والتى ترمز إلى القيم والمطالب التى يستقبلها النظام السياسى من جماعات المصالح، والتى يقوم هذا النظام بتحويلها إلى سياسات عامة. ويلاحظ أن المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية تتحول بدورها إلى

مدخلات تؤثر على الأنظمة الفرعية المرتبطة بالنظام السياسى للدولة. ويركز النموذج التجريبى على خصائص تلك الأنظمة الفرعية مثل الدستور، النظام الحزبى، وجماعات المصالح. ولقد كان من أهداف الدراسة التى أجراها (توماس داى) هو التحديد التجريبي لما إذا كانت لهذه الانظمة الفرعية تأثيراً مستقلاً على المخرجات (السياسات العامة)، أو ما إذا كانت تلك المخرجات نتاجاً للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية فحسب. وعلى عكس العديد من النماذج الأخرى التى التزمت الناحية الوصفية، أى توصيف ما ينبغى أن يكون، فإن النموذج التجريبى بعد مثالاً للنظرية السياسية التجريبية فى محاولتها البحث عن الأسباب وراء تبنى النظم السياسية لسياسات معينة.

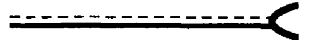
أما عن النتائج التى توصل إليها (داى) من دراسته، فيمكن إجمالها فى الآتى:

أولاً: إن برامج التنمية الاقتصادية هى التى تحدد اتجاه كلا من النظم السياسية، والسياسات العامة التى تتبناها هذه النظم.

ثانياً: إن أى التقاء أو تطابق بين خصائص النظام السياسى والسياسات التى يتبناها يعزى – مرة أخرى – إلى متطلبات التنمية الاقتصادية.

معنى ما تقدم أن المتغيرات الاقتصادية، متمثلة فى المستويات المختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدولة، هى الأكثر تأثيراً فى عملية المفاضلة والاختيار بين بدائل السياسات العامة، وذلك بالمقارنة مع طبيعة النظام السياسى أو الحزبى.

كما رأينا، فإن جميع النماذج السابقة لتكوين السياسات العامة ليست نماذج قاطعة او نهائية. فكل منها يمتلك نقاط قوة ونقاط ضعف. ولا يوجد من بينها نموذج صحيح بصفة مطلقة، كما لا يوجد من بينها نموذج خاطئ بصفة مطلقة أيضاً. ومن ثم فإن قيمة كل نموذج ينبغى أن ينظر إليها من زاوية إمكانية تطبيقه عملياً فى مجال إعداد وتكوين ثم تنفيذ السياسات العامة فى المجتمع. وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الاختبار الدائم والمراجعة المستمرة لكل نموذج.



أسباب (الخطأ) فى السياسات العامة

إن تعدد نماذج وضع السياسات العامة بالصورة السابقة، يعد دلالة على مدى اهتمام الباحثين والمنظرين فى ميدان العلوم السياسية بالبحث عن أفضل السبل والوسائل التى تقود إلى التوصل إلى أفضل السياسات وأكثرها فاعلية، بما يحقق أحسن النتائج للغالبية العظمى من أفراد المجتمع المعين.

على الرغم من هذه الحقيقة، إلا أن المشاهد عملياً أن هناك العديد من السياسات العامة التى يجانبها الصواب، بل والتى تؤدى فى بعض الأحيان إلى كوارث قومية. فما هى الأسباب التى تؤدى إلى احتمالات الخطأ فى السياسات العامة؟

مع افتراض حسن النية، بمعنى نزاهة الجهاز السياسى القائم، وسعيه الدائم نحو البحث عن البدائل السياسية التى تحقق ناتجاً أفضل للمحكومين. ومع التزامه الدائم بالموضوعية التامة فى تقرير السياسات العامة، فإن هناك العديد من الأسباب التى تؤدى إلى احتمال الخطأ فى السياسات العامة. نذكر منها الآتى:

1- عدم وجود ما يسمى بالسياسة المثلى بتعبير مطلق، خصوصاً عند التعامل مع مشاكل عالمية، أو مشاكل اقتصادية معقدة. فعند التعامل مع مشكلة التضخم مثلاً، نجد أن كلاً من النظرية الاقتصادية التقليدية والنظرية الحديثة يقدم حلولاً واقتراحات محددة بالسياسات الواجب اتباعها لمواجهة تلك المشكلة. ومعظم إن لم يكن كل هذه الاقتراحات تتعارض فيما بينها. وقد تكون مزايا أيهما مساوئ للأخرى. وعندئذ يصبح من المستحيل اختيارالسياسة المثلى، لأن مثل هذه السياسة لا توجد من الأصل. ولهذا السبب لابد أن يكون لكل سياسة آثاراً جاذبية لا يمكن تفاديها.

2- بغض النظر عن النموذج المستخدم فى تكوين السياسات العامة، لا يستطيع أى سياسى أن يقوم بتنبؤ صحيح ومؤكد عن تأثير سياسة ما فى حل مشكلة معينة. فالسياسات يتم صياغتها كنوع من الاستجابة لحاجات معينة صريحة

أو ضمنية، مع الأخذ في الاعتبار الظروف والمتغيرات البيئية القائمة، والضغوط السياسية الحالية. كما يمتد تأثير هذه السياسة إلى فترات مستقبلية. ولو فرضنا جدلاً وجود النموذج الذى يمكنه أخذ جميع تلك المتغيرات فى الحسبان عند تقرير سياسة ما، فإن هذه المتغيرات ليست ثابتة، ولكنها تتغير فى صورة مستمرة، وما كان صحيحاً وقت صياغة السياسة، قد لا يصبح كذلك فى المستقبل القريب.

3- إن تصور وجود ضرورة لتبنى سياسة ما قد يكون خاطئاً كماً أو كيفاً. فالسياسات صدى للاحتياجات، وبعض هذه الاحتياجات قد يبدو أكثر أهمية من غيره ليس لأنه كذلك، بل لأنه يخص فئات أو جماعات من الناس أكثر قدرة من غيرها فى التأثير على القرار السياسي بطرق مشروعة أو غير مشروعة. إن التنازع على الموارد من قبل جماعات المصالح ليس من الضرورى أن يرتبط بفرص متساوية. وأخيراً فإن العديد من السياسات العامة لا تبدو هامة إلا فى نظر واضعيها، أو من لهم مصلحة فى ذلك.

4- غالباً ما يكون لبعض العوامل المؤثرة فى اختيار سياسة ما وزناً صغيراً وقت صياغة هذه السياسة بحيث يمكن إهمالها، ولكن هذه العوامل تصبح عظيمة الأهمية بعد وضع هذه السياسة فى حيز التنفيذ.

لذلك نجد لكل منظمة قدرات تدعم اختيارات المنتج والسوق. وتشمل هذه القدرات:

- التكنولوجيا / الميثودولوجيا.
- الانتاج.
- التسويق.
- المبيعات.
- التوزيع.
- المواد الأولية.

- التمويل.
- معالجة البيانات.
- الموارد البشرية.
- الإدارة العامة.
- الإدارة الوظيفية.

ويلزم أن يتوفر مستوى معينا من الكمية والاتقان فى كل من هذه القدرات قبل أن تتمكن أى منظمة من العمل بفاعلية وتعطى القوة الدافعة والمجال المستقبل من المنتج والسوق أولوية لهذه القدرات وتحدد بدقة كيف يساند كل واحد منها القوة الدافعة. وفى حالة قوة دافعة معينة ومجال منتج ومجال سوق يحتاج بعض هذه القدرات مستوى أعلى كثيرا فى الكمية أو المهارة عن الآخرين. فمثلا إذا كانت قوتك الدافعة المستقبلة تختلف كثيرا عن قوتك الدافعة الحالية أو إذا كانت القوة الدافعة المستقبلة تمثل تعديلا كبيرا فى قوتك الدافعة الحالية فقد تتطلب أنواعا معينة فى هذه القدرات. تغييرات كبرى لتدعيم القوة الدافعة الجديدة وما يتبع ذلك فى مجال المنتج والسوق. والقدرات ذات الأهمية الخطيرة فى الماضى قد تقل فى الأهمية. وقد تتطلب قدرات أخرى تغيرات متميزة محسوسة وامتدادا فى المجال ومستوى المهارة لتدعيم القوة الدافعة المستقبلة.

وهناك شركة تعرفها أسست استنادا إلى قوة اقتحام تكنولوجى. وكانت منتجاتها الأولى متميزة تماما. وبينما تمتعت هذه الشركة بمركز قوى فى السوق فإن امتيازها الفريد أخذ يتبخر بسرعة إذ أخذ كبار المنافسين يخططون لشق طريقهم نحو السوق الرابح الذى أسسته هذه المنظمة. ثم زادت صعوبة الحصول على امتياز استخدام التكنولوجيا، وعند تقرير الموقف اختارت الإدارة العليا تغيير قوة المنظمة الدافعة من التكنولوجيا إلى المنتجات المقدمة.

ومع تأثير المنتجات المقدمة الجديدة أصبحت التكنولوجيا قدرة رئيسية ولكن بتركيز مختلف تماما عماتوفر لها من قبل باعتبارها قوة دافعة. وأصبح من المأمول الآن توجيه الجزء الأكبر من قوة المنظمة التكنولوجية نحو إدخال تحسينات على المنتج من

خلال خط انتاجه الحالى. ويؤمل أن يستعاض عن البحوث التكنولوجية المتقدمة بجهود تعمل على المحافظة على تحديث هذه المنتجات ووضعها فى المقدمة. وبالإضافة إلى كون المنتجات المقدمة هى القوة الدافعة الجديدة، فقد اصبحت عملية الانتاج والبيع قدرات كبيرة الأهمية حيث أن المنظمة حاولت أن تجعل منتجاتها الرئيسية تسبق المنافسة الجامحة.

وقد سحب جزء صغير جدا ولكنه مختار من مجموعة التكنولوجية باعتبارها عائقا أمام المستقبل الأطول مدى وخصصت له ميزانية ورسالة للاستمرار فى استكشاف التكنولوجية الرائدة. ثم فصلت المجموعة التى تدفعها التكنولوجيا فصلا واضحا عن استراتيجية المنتجات المقدمة واخذت تدار بناء على ذلك.

وشركة أخرى تمتلك خطا صغيرا للمنتجات الاستهلاكية وقوة دافعة هى المنتجات المقدمة وكانت قدراتها الرئيسية هى الانتاج والتوزيع. وفى مواجهة ضغط تنافسى شديد حاولت الشركة أن يستمر وضعها القوى فى السوق وأخذت تتجه بحرص إلى احتياجات السوق كقوة دافعة. وتحولت قوتان رئيسيتان مما لم يكن لهما من قبل إلا أهمية ثانوية لتحتلا مكانة مرموقة فى مساندة القوة الدافعة الجديدة وكان من الضرورى اكتساب وتطوير القوة التسويقية فى كل أبعادها. كما أن التمويل كان كذلك لا غنى عنه. وقد أفسح تحديد متطلبات هذه القدرات الرئيسية ثم توفير هذه الاحتياجات الطريق أمام هذه الشركة لإجراء تغييرها الأكبر فى الاتجاه.

ولا تغير كل المنظمات قواها الدافعة. فالكثير منها يحتفظ بقوتها الدافعة الحالية ولكنها تغير نواحى التركيز فيها. وهنا أيضا تشكل القوة الدافعة القدرات الرئيسية المساندة. مثال ذلك أن واحدة من المنظمات التى توجد فى كل نواحى العملية البترولية تحولت من المصادر الطبيعية كقوة دافعة تركز على البترول إلى نفس القوة مع التركيز على الطاقة ونتج عن ذلك ان احتاجت المنظمة إلى نمو واضح فى أنشطة معينة. كما أنها احتاجت إلى تدفق ثابت من رأس مال كبير لمساندة الدفعة الجديدة والبحث المكثف لتطوير تكنولوجية جديدة تستغل أشكالا جديدة من الطاقة. ومن ثم فإن الانتاج أصبح أقل أهمية بينما اكتسب التمويل والتكنولوجيا أهمية أكبر كثيرا مما كان لهما فى الماضى.

ومنظمة أخرى كانت منتجا اقليميا لشراب غير مسكر شائع. وكانت القوى الدافعة هى المنتج المقدم مع التركيز الشديد على قدرات الانتاج والتسويق. واجتمعت الإدارة العليا للنظر فى استراتيجية المستقبل. ومع أن هذه المنظمة حافظت على منتجاتها المقدمة كقوتها الدافعة فإنها قررت أن تكرر نموذجها الإقليمى الناجح على نطاق قومى. وكان لابد أن ينفذ هذا فى إطار زمنى مخطط فى سلسلة من الدوائر متحدة المركز تفرعت عن قاعدتها الإقليمية. وأصبحت القوى البشرية فى كل من مستوى الإدارة العامة والوظيفية والبيع والتوزيع قدرات رئيسية.

الحجم / النمو والعائد/ الربح كخطوط ارشادية :

تتخذ كل منظمة تقريبا أهدافا مالية وتنموية كأساس للتخطيط والحكم على نتائج عملها. ومع ذلك فإن مثل هذه الأهداف تتجه لأن تكون تنفيذية فى طبيعتها. أنها تفترض مجالا من المنتجات وقاعدة من المتعاملين. ثم أن هذه الاهداف لا تستمد من الإمكانيات والقيود التى تفرضها القوة الدافعة للمنظمة بل أنها تستند إلى قاعدة من البيانات التاريخية. ثم تسقط على المستقبل مع افتراضات معينة اقتصادية وتكنولوجية واجتماعية – سياسية. وقد تؤدى هذه الأهداف إلى اكساب الرابحين الحاليين فى مجال المنتج والسوق الحالى موارد المنظمة سواء كان لهذا الاجراء معنى استراتيجي أم لا. أو أنه قد يعنى أن بعض الخاسرين يحصلون على قدر من موارد المنظمة الشاملة أكثر مما يستحقون إذا أخذ بالاتجاه إلى اجراء اسقاطات كثيرة التفاؤل. وعلى العكس فإن المنتجات أو السوق الاحدث أو التجريبية قد تتغير بعد فترة قصيرة بالرغم من دلالاتها الاستراتيجية على المدى الطويل. وفى غياب اطار استراتيجيى واضح فإن مثل هذه الاهداف العملية ترشد القرارات الكبرى بصرف النظر عن الاعتبارات الاستراتيجية أو النتائج.

ومن المهم بالنسبة لأى منظمة أن يتوفر لها نمو تنفيذى وأهداف للعائد لترشد اتخاذ القرارات اليومية. ومع ذلك فإنها لا تحل محل أو تتساوى مع النمو الاستراتيجي

والخطوط المرشدة للعائد. ومثل هذه الارشادات تجيب على التساؤلات: بافتراض معرفة القوة الدافعة المستقبلة ومجال المنتج ومجال السوق والقدرات الرئيسية المطلوبة فما مقدار النمو الذى يقترح ويمكن تحقيقه على مدى السنوات القليلة وأين اتجاهه؟ وما مقدار العائد الذى يمكن تحقيقه؟ وما هو اتجاهه المنتظر خلال الاطار الزمنى لاستراتيجيتنا المستقبلة؟ ولا تتيح الإجابة على هذه الأسئلة اسقطاعات عملية ولكنها تقدم اتجاهات استراتيجية مرشدة أو تقديرات داخل إطار الاستراتيجية المفترضة للمنظمة. فإذا كانت تقديرات هذا النمو والعائد غير ملائمة إلى درجة كبيرة فإنه ينبغى أن يعاد تقييم الاستراتيجية كلها. ونعنى بعدم الملاءمة الضخمة، أن تقديرات النمو والعائد هذه لا تؤكد استمرار المنظمة وأنها لا تتيح نموا وعائدا أعلى من هذا الذى قدر فى الخطط طويلة المدى الحالية أو أنه لا يعوض عن التهديد بالتحركات التنافسية المنتظرة. ولا يمكن أن يتغلب أى قدر من التخطيط التنفيذى الطويل أو القصير المدى أو الاقطاع من الميزانية على استراتيجية لا تضمن تغييرات نمو وعائد كافية.

والخطوط المرشدة للحجم/ النمو والعائد/ الربح الموضوعة استراتيجيا هى تصريحات عن مقدار السرعة أو البطء التى ينبغى أن تنمو بها المنظمة وعن عائدها بافتراض محتوى القوى الدافعة ومجال المنتج والسوق والقدرات الرئيسية. مثال ذلك أن منظمة ما تتغير من القدرة على الانتاج إلى احتياجات السوق كقوة دافعة يجب فى المعتاد أن توفر ارتباطات كبيرة من الموارد لقدراتها على التسويق والمبيعات فى المرحلة الأولى من تنفيذ استراتيجيتها. والقصد من الاستراتيجية وهذه الارتباطات هو انتاج قدر من المنتجات تؤكد على نحو أفضل نمو واستمرارية المنظمة مع نضج الاستراتيجية. ومن ثم يجب على المنظمة أن تنشئ الخطوط الارشادية لاستراتيجيتها الخاصة بالحجم/ النمو والعائد/ الربح مع الأخذ فى الاعتبار هذا التأكيد الجديد والارتباط على الموارد.



نصوص رسالة وحدة العمل لقيادة تخصيص الموارد :

يتصف التخطيط الاستراتيجي للموارد بصعوبة خاصة لا سيما عندما يلزم أن تقسم هذه الموارد بين مختلف مجموعات المنتج – والسوق. وقد وجدنا في المنظمات المتعددة المنتج / السوق أنه لا غنى عن أن يتضمن نص تصريحات الاستراتيجية الشاملة للمنظمة نصوص رسالات وحدات العمل. وإلا فإنك تخاطر بأن تأخذ استراتيجيتك ومواردك اتجاهات مختلفة.

وتشكل تصريحات الرسالة معابر بين استراتيجية المنظمة الشاملة وبين استراتيجيات وحدات وأقسام المشورة الرئيسية بها. وتضعها الإدارة العليا كجزء من نص الاستراتيجية الشاملة ولكن لا يستعاض بها عن حاجة وحدات الاعمال أو مجموعات المشورة لتحديد قوتها الدافعة والإطار الاستراتيجي الخاص بها. بل أكثر من ذلك فإن نصوص الرسالة هى الأدلة الجماعية الى الاستراتيجيات والخطط التى تنهض الوحدات بوضعها. أنها تجيب على مثل هذه الأسئلة: لماذا كانت وحدة العمل هذه أو مجموعة المشورة جزءا من هذه المنظمة؟ ما هى اضافتها المتميزة أو الكبرى المنتظرة إلى الاستراتيجية الشاملة؟ وعلى ذلك فما هو تركيزها بالنسبة لوحدات الأعمال الأخرى أو مجموعات المشورة؟

والقوة الدافعة الشاملة وباقى الإطار الاستراتيجي هما الأساس لتصريحات المنظمة. ويجب أن يقدر كل نمو فى وحدة (أو انكماش) واضافته المتميزة والقدرات الرئيسية التى يحتاجها بمدلول قوة الدفع الشاملة.

وفى نص الرسالة المذكورة فيما بعد لاحظ كيف يستخدم الاستراتيجية الشاملة لترشد الاتجاه فى وحدة أعمال كبرى.

نص رسالة عملية تخليق مواد (الاطار الزمنى 6 سنوات) :

تنفذ المواد التخليقية لعمليات التصنيع والبيع لجميع المواد التخليقية ومن ثم تساند التركيز المتزايد على المواد التى يصنعها الانسان وتحكمها المنتجات المقدمة كقوة دافعة.

أنها تطور أيضا التكنولوجيا اللازمة لإيجاد منتجات تخليقية جديدة متسقة مع القوة الدافعة الشاملة ومجال منتج المستقبل.

وينبغي أن يكون معدل النمو التخليقي طويل المدى والعائد اللازم لمساندة الاستراتيجية الشاملة كما يأتي:

معدل النموالعائد

السنة الأولى والثانية – ٪-٪

السنة الثالثة والرابعة – ٪-٪

السنة الخامسة والسادسة – ٪-٪

والموارد التخليقية هي مصدر السيولة النقدية التي تساند الدفع بالأسلوب الذى تتطلبه استراتيجيتنا الشاملة. ومن ثم فإن المواد التركيبية تحتاج إلى السيولة النقدية التى تنتج عن عملياتها. وهذا يتضمن المتطلبات الحرجة لأفراد أحسن تدريبهم يؤجرون بالساعة ومتخصصون فى الإدارة. وسوف يتزايد عدد الموظفين من 1500 إلى 2500 على مدى السنوات الست القادمة.

وكما أن تصريحات المنظمة هى بمثابة معابر بين الاستراتيجية الشاملة واستراتيجيات وحدات الأعمال. فإنها أيضا معابر بالنسبة لاستراتيجيات المجموعات الاستشارية. ومع ذلك فإن المجموعات الاستشارية تقدم منتجات أو خدمات تخدم أسواقا أو عملاء وموارد تخصص ونتائج تتحقق. وعليها أيضا الاتساق مع القوة الدافعة والاطار الاستراتيجي. وبتنفيذ هذا يمكن توجيه الجهود على أحسن نحو من خلال تصريحات رسالة واضحة الصياغة تربط بين الوظيفة الاستشارية والاستراتيجية الشاملة.

وتقدم منظمة متعددة الجنسية لها قسم كبير للعلاقات الصناعية أحد الأمثلة عن العلاقة بين الاستراتيجية الشاملة واستراتيجية مجموعة استشارية. ولهذا القسم ميزانية كبيرة وبه عدد كبير من القوة العاملة الماهرة واهتمام بالرسالة تضعه غالبا فى موقف متميز مع بقية أجزاء المنظمة. ووصفت الاستراتيجية الشاملة الحالية ببساطة بعدم الوضوح لدرجة أنها لا تزود قسم العلاقات الصناعية بالارشادات المطلوبة. وينص

ميثاق قسم العلاقات الصناعية على أن رسالتنا الأساسية هى تقديم خدمات قسم العلاقات الصناعية للإدارة ولموظفى منظمتنا لتحقيق أفضل استخدام للموارد الانسانية.

وقد أثبتت هذا النص أنه دليل مضلل لقسم العلاقات الصناعية. ودون وجود احساس واضح بالرسالة فقد تابع دون تدقيق ما يسمى المنتجات المقدمة كقوة دافعة. أنه أمضى وقتا طويلا فى تطوير حشد كبير من سياسات الأفراد العلمية رفيعة المستوى وأنظمة وبرامج نشرت فى ارجاء المنظمة. وكانت هناك صعوبة واحدة فحسب: هى أن مجهوداتهم جمعت دون الاستفادة من استراتيجية مفصلة واضحة إذ أوضح مدير قسم العلاقات الصناعية بأنه "كان هناك "فراغ" حاولنا أن نملأه على أفضل صورة ممكنة".

وبمجرد أن حددت المنظمة قوتها الدافعة وعرفت الأبعاد الأخرى لاطارها الاستراتيجى: اتخذت رسالة قسم العلاقات الصناعية معنى يختلف كثيرا وتعريفا أدق تحديدا. وبدا نص رسالته الذى أعيدت صياغته على النحو التالى:

هذا النص من الرسالة يعرف الإدارة الجماعية على أنها مجموعة المستعملين. واهتمام قسم العلاقات الصناعية الأساسى هو الوصول إلى أساليب جديدة أفضل لتزويد الإدارة الجماعية والوظيفية بأدوات الإدارة وتطوير موارد المنظمة البشرية. وبينما يستمر قسم العلاقات الصناعية فى تقديم الخدمات إلى الوحدات التنظيمية فإن هذه الخدمات سوف تستمد من الاحتياجات التطويرية للموارد البشرية البرى التى تتطلبها الاستراتيجية الشاملة.

وقد عبر نص الرسالة الجديدة عن تحول متميز فى التركيز لقسم العلاقات الصناعية، أنه تحول سوف يمكنه من تحقيق الاستراتيجية نحو احتياجات المنظمة من القوى العاملة. ولم يعد الأمر قاصرا على أن ينهض قسم العلاقات الصناعية بتطوير وتحسين العديد من الخدمات التنفيذية اليومية التى افتقرت إلى التماسك والتركيز الاستراتيجى. بل أنه تمشيا مع متطلبات الاستراتيجية الجماعية اصبحت رسالة قسم العلاقات هى تحويل مهارات معينة إلى مجموعة محدودة من المستفيدين توفر لها مجموعة معينة من الاحتياجات.

ثم تابع نص الرسالة تحديد احتياجات الإدارة الجماعية وتفصيل اضافات معينة للقسم لتحقيق هذه الاحتياجات. كما خطط بالتفصيل مستوى النمو لقسم العلاقات الصناعية على مدى الاطار الزمنى للاستراتيجية واحتياجاته الكبرى من الموارد والتكتيكات التنفيذية الرئيسية لمساندة القوة الدافعة للمنظمة.

وكذلك نظرا لأن رسالة قسم العلاقات الصناعية كانت واضحة ومرتبطة بالقوة الدافعة الجماعية فإنها تستطيع حينئذ أن تطور استراتيجية متناسقة مع الاستراتيجية الجماعية.

ومكن هذا قسم العلاقات الصناعية لأن يلعب دورا حيويا ومثيرا فى المنظمة. والموضوع قدمه مدير قسم العلاقات الصناعية فيما يلى: "قبل أن تحدد الإدارة الجماعية استراتيجيتها ودورنا كنا مرتبكين. ولم يتوفر لدينا فهم واضح لدورنا ولم نعرف فى الحقيقة مجموعة عملائنا وما الذى ينبغى علينا فى الواقع أن نقوم به. وعلى ذلك قمنا بأداء ما كنا نتقن تأديته. وبمجرد أن فهمنا القوة الدافعة للمنظمة وكيفية ارتباطنا بها استطعنا أن نتعامل على نحو أفضل مع مجموعة المستفيدين الرئيسيين وأدركنا ما علينا أن نقوم به لمساندتها وكيف نسير فى تنفيذ العمل.

ومع نص أدق للرسالة لم يقتصر أمر قسم العلاقات الصناعية على تمكنه من الوصول إلى استراتيجيته الخاصة بل أصبح وحدة أكثر تأثيرا وحصل على قبول أكبر فى أرجاء المنظمة.

بعض مفاهيم خاطئة شائعة

تبرز العديد من المفاهيم الخاطئة بانتظام عندما يبدأ تقديم مفهوم القوة الدافعة لأول مرة وغالبا ما يقع كبار المديرين فى واحد من الأخطاء التالية:

مفهوم خاطئ: "يجب أن يكون العائد / الربح هو قوتنا الدافعة فهذا هو السبب فى وجودنا فى العمل".

لا غنى عن الربح. فالربح بالنسبة لأغلب المنظمات يتساوى مع الحياة. كما أن الربح مؤشر رئيسي يدل على النجاح ومقياس هام تستطيع المنظمة به أن تقيس فاعلية عملياتها، ومن ثم استراتيجيتها. ولكن كما رأينا من قبل فإن العائد/ الربح لا يشكل القوة الدافعة إلا عندما يكون هو الحدد الأساسى لمجال المنتجات والأسواق لهذه المنظمة. والواقع أن هذا لا يتحقق إلا فى عدد قليل جدا من الشركات. ومع أن الربح هام جدا كمقياس للنجاح والاستمرار فى أغلب الشركات فإن مجال المنتجات والأسواق يتحدد بواحدة من المجالات الاستراتيجية الأخرى التى تعمل على أنها قوة دافعة. وشركة الهاتف والبرق الدولية مثال على شركة تشير أعمالها إلى أن قوتها الدافعة هى العائد/ الربح وأن منتجاتها وأسواقها الكثيرة التنوع لا ترتبط فى أغلب الأحيان إلا بواقع أنها تتعدى – أو ينتظر أن تتعدى – متطلبات الحد الأدنى من الربحية أو العائد. وتحديد القوة الدافعة والمنتجات والأسواق التى تقترحها هى أفضل ضمان على أن المنظمة سوف تحقق معدلات من النمو والعائد تمكنها من الاستمرار فى عالم سريع التغير وغير موثوق به.

مفهوم خاطئ: "من الواضح أن العائد / الربح هو قوتنا الدافعة. وهو الطريقة التى تغربل بها المنتجات والأسواق المستقبلة".

تستخدم أغلب المنظمات عددا من الأساليب للتدقيق فى اختيار المنتج والسوق. والعائد/ الربح واحدة من هذه الغرابيل. واستخدام اعتبارات العائد/ الربح كأسلوب أساسى لفحص اختيارات معينة للمنتج والسوق لا يعنى بالضرورة أن العائد / الربح هو القوة الدافعة. ولننظر فى حالة شركة تفكر فى الحصول على امدادات. أنه ينبغى على هذه الشركة أن تسأل أولاً "هل خط الانتاج وقاعدة المتعاملين فى هذا النوع فى نطاق قوتنا الدافعة ومجال المنتج والسوق؟" فإذا لم يكن الأمر كذلك فإن ربحية هذه الأصناف وامتياز الإدارة وأمثال ذلك حقائق هامة ولكنها غير ملائمة. وينبغى الا تستمر فى دراسة هذه الأصناف إلا إذا كانت على درجة من الأهمية تستحق أن تقترح تغييرا فى القوة الدافعة ومن ثم فى الاستراتيجية الشاملة. أما إذا كانت المنتجات والأسواق فى إطار القوة الدافعة ومجال المنتج ومجال السوق فإن الشركة تستطيع أن تستخدم الربحية

باعتبارها الوسيلة الكبرى فى تحديد ما إذا كان ينبغى التقدم أكثر أوتنظر فى بدائل أخرى. ولا ينبغى لهذه المنظمة أن تحيد عن استراتيجيتها حتى مع توفر فرصة للمنتج الحقيقى تكون ملائمة جدا لتحقيق الربح.

مفهوم خاطئ: بمجرد أن نختار قوتنا الدافعة فإنها تلتصق بنا.

ليست القوة الدافعة ثابتة إلى الأبد. فالتغيرات فى البيئة أو فى الصورة التنافسية أو فى القدرات الداخلية أو فى رغبات الإدارة العليا يمكن أن يؤدى إلى تغيير فى القوة الدافعة للمنظمة. والواقع أننا لاحظنا عددا من الشركات تغير قوتها الدافعة. ونرى أن تفكر وأنت تراجع ملاحظاتنا التالية فى نشوء الشركات التى تعرفها لترى كيف يمكن أن تكون تغيرت.

وواحد من هذا التغيير هو فى الانتقال من المنتجات المقدمة إلى احتياجات السوق كقوة دافعة. مثال ذلك أن شركة عرفت أن قوتها الدافعة هى المنتجات المقدمة حققت امتيازا قويا مع مجموعة المتعاملين التى اشترت منتجاتها. ومع الأيام قررت هذه الشركة أنها تستطيع أن تشبع رغبات أخرى لمجموعة عملائها فتحولت أخيرا إلى احتياجات السوق كقوة دافعة.

ونمط آخر للتغيير هو الانتقال من احتياجات السوق إلى العائد/ الربح كقوة دافعة. إذ طورت إحدى الشركات القدرة على القيام ببحوث فعالة عن السوق فى قطاع معين منه، وأن تنتج وتبيع الكثير من الخدمات نتيجة لذلك. ومع اكتسابها للخبرة الإدارية ونظم الرقابة فى تأدية هذه الخدمات المتنوعة، فكرت فى أن تستثمر ما اكتسبته من مهارات فى أن تقتحم أسواقا جديدة غير مترابطة وأصبحت قوة الشركة الدافعة هى العائد / الربح وبمرور الوقت حققت التنوع بوعى وإدراك.

وتغيير ثالث لاحظناه هو تحول من المنتجات المقدمة كقوة دافعة إلى الموارد الطبيعية كقوة دافعة. مثال ذلك أن إحدى الشركات لها خط انتاج تستخدم أحد الموارد الطبيعية كمادة خام، وأصبح المورد بمرور الأيام فى حالة ندرة متزايدة. فبدأت الشركة وهى تستثمر أصول هذا المورد الطبيعى تنظر فى التحكم فيه باعتبار ذلك أكثر اهمية من خط

الانتاج الذى تعتمد عليه. وعادت رئاسة الشركة إلى الموارد الطبيعية كقوة دافعة. وأدت هذه القوة الدافعة إلى مدى أوسع من المنتجات والأسواق استخدمت هذا المورد الطبيعى بصورة متميزة كمادة خام.

وأخيرا حدث تغيير رابع من المقدرة الانتاجية إلى المنتجات المقدمة كقوة دافعة. إذ أسست منظمة لها قاعدة سلعية قدرة انتاجية كبيرة. وكانت أحجام الانتاج مرتفعة، والهوامش غالبا منخفضة. ويمضى الوقت تحسن التميز فى الانتاج انتقائيا. ومن خلال التكامل الرأسى زادت القيمة المضافة بالنسبة للمنتج. كما زاد النمو والربحية ووجدت بالمثل زيادة مأمولة كذلك بالنسبة لهذه المنتجات. وتحقق امتياز فى السوق وتحولت المنظمة إلى المنتجات المقدمة كقوة دافعة وتشكل الآن قدرتها الانتاجية على هذا الأساس.

وبينما تبين كل الأمثلة السابقة تغيرات فى القوة الدافعة فإن مثل هذه التغيرات صعبة بالنسبة لبعض المنظمات وقد تكون مؤلمة فى تصورها. كما قد يكون تغيير القوة الدافعة اقتراح يمكن تنفيذه على المدى الطويل إذا كان هناك منتج واحد متميز أو كثافة رأسمالية مرتفعة أو تركيز فى مهارة منفردة جدا. ومن ناحية أخرى لا ينبغى لهذه المعوقات أن تقف تلقائيا حائلا يمنع الإدارة العليا من أن تنظر فى بدائل المستقبل.

مفهوم خاطئ: "ولو أن عمل قسمنا مختلف إلا أنى اظن أنه يجب أن تكون له نفس القوة الدافعة التى للمنظمة".

ليس الأمر كذلك فى الحقيقة خذ مثلا الهاتف والبرق الدولى الذى ذكر من قبل. فبينما الشركة على المستوى الشامل تتخذ العائد / الربح القوة الدافعة لها فربما لا يصح هذا بالنسبة لأ قسم من أقسامها. وقيام كل قسم بتحديد قوته الدافعة بعناية استنادا إلى نصوص رسالة المنظمة هو أحسن ضمان لأن تتحقق توقعات العائد الشامل للشركة. وفى مثال آخر عن شركة "دى بون" تراها راغبة فى أن تكون قوتها الدافعة الشاملة هى التكنولوجياز ولكن على مدى السنين انتجت تكنولوجيتها منتجات عديدة تحولت حينئذ إلى وحدات عمل منفصلة لها قوى دافعة مختلفة.

والكثير من المنظمات الحالية تعمل فى أعمال متنوعة فى أنشطة شديدة التباين من حيث المتج والسوق. وما دامت القوة الدافعة للوحدات العملة تتكامل مع بعضها وتساند القوة الدافعة الشاملة فلا يوجد أى معنى لفرض استراتيجية موحدة لكل ناحية من العمل. وتعمل القوة الدافعة الشاملة كمرجع ونقطة افتراق كليهما بالنسبة لاستراتيجيات وحدات العمل. وتعمل القوة الدافعة الشاملة كمرجع ونقطة افتراق كليهما بالنسبة لاستراتيجيات وحدات العمل. ومديرو الاقسام أو المديرون الفنيون الذين ينظرون إلى القوة الدافعة الشاملة ويؤسسون استراتيجية وحدتهم وخططهم العملية استنادا إليها يعرفون أن جميع القرارات الهامة عن المنتج والسوق والموارد فى أرجاء الشركة سوف تتخذ أولا فى الإطار الشامل للشركة. ولهؤلاء المديرين الحرية فى التركيز على أن ينفذوا استراتيجيتهم المتفرقة بفاعلية فى داخل الاطار الشامل للشركة. ويمكن أن يكون التنوع مصدر قوة عندما يوجه نحو هدف استراتيجيى عام وشامل.

مفهوم خاطئ: الجمع بين اثنين أو أكثر من المجالات الاستراتيجية أفضل لمنظمتنا من قوة دافعة منفردة.

تعتبر جميع المجالات الاستراتيجية التسعة حيوية بالنسبة لبقاء أى منظمة. وتجيب القوة الدافعة على هذا السؤال: تحت ضغط اجراء الاختيار بين المنتج والسوق فأى واحد من المجالات الاستراتيجية يوفر الاختبارالحاسم من دراسة أو اغفال منتج أو سوق منتظرة؟ هذا المجال هو القوة الدافعة ولا جدال فيه. فمثلا يوجد خط دقيق بين القدرة الانتاجية والمنتجات المقدمة باعتبارها المحدد الأساسى لمجال المنتجات والأسواق المستقبلة. ولكن فى نهاية المطاف إذا قررت أن المنتجات المقدمة هى التصفية الأخيرة للموافقة أو رفض المنتج فسوف تكون حينئذ راغبا فى تعديل مقدرتك الانتاجية لمساندة هذا القرار. فإذا قررت أن المقدرة الانتاجية هى التصفية الأخيرة لقبول المنتج أو رفضه حينئذ تحدد هذه المقدرة الانتاجية مجال منتجاتك وأولوياتها. أما إذا جمعت بين القوتين الدافعتين فقد أضعت المفهوم.

مفهوم خاطئ: "ليست القوة الدافعة إلا اسما آخر للتركيز على المنتج والتركيز على السوق والتركيز على الانتاج وهكذا".

خطأ. مجرد أن منظمة ما تؤكد مهارات معينة أو معروف عنها مهارات خاصة لا يعنى أن هذه المهارات وهذه المقدرة هى القوة الدافعة. إذ أنه على مدى سنوات كانت الكوكاكولا معروفة فى قدرتها على التسويق على اتساع العالم ومع ذلك كانت قوتها الدافعة هى المنتجات المقدمة. وكانت 3M معروفة لزمن طويل لتفوقها فى الإدارة ولم تكن الإدارة قوتها الدافعة. وشركات الأدوية تتقدم قائمة الذين يحققون أرباحا ومع ذلك لم تكن قوتها الدافعةهى العائد/ الربح. وزيروكس ومؤسسات الرقابة على البيانات عرفت بالنمو السريع ولم يكن النمو هو قوتها الدافعة. بصرف النظر عن تأكيد أو فساد قدرة معينة فإن هذه القدرة تكون القوة الدافعة فقط إذا كانت تحدد مجال المنتجات والأسواق.

القوة الدافعة : مسار فكرة

مفهوم القوة الدافعة أساسى بالنسبة للتفكير الاستراتيجي. أنه المفهوم الموحد للاطار الاستراتيجي وهو يرشد محاورات الإدارة العليا فى الوصول إلى هذا الاطار. وهذه هى الأسباب:

تنعكس طبيعة المنظمة الأساسية فى منتجاتها أو الأسواق أو المتعاملين الذين تخدمهم وقدراتها على تدعيم هذه المنتجات والأسواق ونموها وعائدها وتخصيص مواردها. وتمنح القوة الدافعة التحديد لكل واحد من مجالات الاختيار هذه وتكامل بينها فى إطار استراتيجيى متماسك.

ويقدم مفهوم القوة الدافعة الأسلوب الأساسى لتوليد بدائل مستقبلية ولتقدير ما الذى يمكن أن تعنيه كل منها بمدلول المنتجات والأسواق والقدرات والعائد. ومن الشائع فى هذه الأيام التحدث عن "مشاهد مستقبلية" وتحليل الدفعة المستعرضة "وبناء النماذج" وأمثالها. وقد تكون هذه التقنيات مفيدة فى اكتساب نظرة متعمقة إلى المستقبل ولكنها فى

الغالب معقدة بدرجة لا داعى لها وخالية مما يربطها بالاستراتيجية. بينما توفر القوة الدافعة مدخلا عمليا يمكن أن يمتلكه كبار المديرين عندما يطورون بدائل مستقبلية واقعية لمنظماتهم ويناقشوا ويقيموا مزاياها النسبية. والواقع أن هذا المفهوم يمكن كبار المديرين من القول "إذا كانت المنتجات المقدمة هى قوتنا الدافعة فإن هذا هو ما ترجو من الوقت أن تكون عليه"، ومن ناحية أخرى إذا كانت احتياجات السوق هى قوتنا الدافعة فإن هذا هو ما نحب أن نظهر به. ويقدم مفهوم القوة الدافعة لكبار المديرين أداة لتطوير ولتحديد وتفهم مختلف أشكال المستقبل المحتمل بالنسبة لمنظمتهم. ونظرا لأن بدائل المستقبل التى تظهر منفصلة وواضحة وظاهرة التجمع فإنه يمكن تحويلها واختبارها فى ضوء المظاهر الهامة للبيئتين الداخلية والخارجية للمنظمة للوصول إلى استراتيجية مستقبلية.

وتساعد القوة الدافعة الإدارة العليا على تركيز الانتباه ثم حل الخلافات حول طبيعة واتجاه المنظمة. وعند النظر إلى مثل هذه المتغيرات باعتبارها قوة داخلية ومواقع ضعف وتنافس وتهديدات خارجية وفرص متاحة. فقد يكون لمختلف المديرين صورا مختلفة عما ينبغى أن تكون عليه القوة الدافعة المستقبلية للمنظمة. وينتج عن التصارع ثم الوصول أخيرا إلى اتفاق على القوة الدافعة للمنظمة ظهور هذه الآراء المتباينة مما يساعد الإدارة على تقييمها والتعامل معها للتوصل إلى بيان واضح ومحدد ومفيد عن الاتجاه الاستراتيجي.

ودون إدراك القوة الدافعة وراء قرارات المنتج والسوق فإنه من الصعب تغيير طبيعة واتجاه المنظمة بإدراك ومنطقية. وعليك أخيرا أن تعرف ما الذى تريد أن تغيره وما لم تتعرف على القوة الدافعة وتتعامل معها فإن محاولة تغيير اتجاه المنظمة يكون بالغ الصعوبة أو حتى عديم الجدوى.

ومفهوم القوة الدافعة حيوى بالنسبة للعضو المنتدب الذى يحتفظ فى عقله بصورة عن خط توجيه المنظمة ولكنه لا يستطيع أن يبين بوضوح هذه الصورة بحيث يمكن أن يشاركه فيها فريق الإدارة العليا. ورؤية العضو المنتدب مطبوعة فى القرارات التى يتخذها ولكن لماذا لا تتضح دائماً للآخرين. وقد قدم أحد الأعضاء المنتدبين هذا المثال:

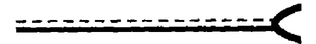
لقد تعرفنا على الحاجة إلى تقسيم أعمالنا إلى قطاعات. وكنت أن الشخص الذى بدأ هذا المدخل. وقدرت فى خلفيتى العقلية إلى أين أريد أن تذهب المنظمة: واستطيع أن أضم الأجزاء إلى بعضها. وطلبت من المرءوسين أن يجمعوا خطة. ولكن عندما قدموا الخطة المكتملة إلى قالوا لقد فعلنا ما طلبت منا فعله ولكننا لا نعلم أين نحن ذاهبون. كيف نستطيع أن نعرف إذا كنا وصلنا أم لا؟ نريد أن ندرس ما لم نتوصل إلى صحته الآن فما هى الأهداف الرئيسية لهذه الأعمال وفى المرة التالية قدمت القوة الدافعة المفتاح.

واستخدام القوة الدافعة لتنظيم دورات عن الاستراتيجية يساعد العضو المتدب لتقدير تفكير الأفراد الرئيسيين عن أكثر الموضوعات التى تجابه المنظمة أهمية. أنها أيضا تساعد أعضاء فريق الإدارة العليا ليتفهموا العضو المتدب ويتفهم كل منهم الآخر على نحو أفضل، ولما كانت القوة الدافعة تنفذ إلى ماهية المنظمة فإنه يمكن التحكم فى الحوار السطحى أو الهامشى. وتستمر الماقشة واضحة ومحدودة وحاسمة.

وسوف تفشل أعظم الاستراتيجيات التى صيغت بمهارة إذا لم تكسب هذه الاستراتيجية ارتباط وتأييد المديرين الرئيسيين فى ارجاء المنظمة. وتعمل القوة الدافعة على الاحتفاظ بنص الاستراتيجية بسيطا وتكسبه وحدة واتساقا منطقيا يجعله معقولا يسهل شرحه وميسر فهمه. ويحدث الارتباط عندما تثير الاستراتيجية الوعى.

وكذلك فإن لمفهوم القوة الدافعة قيمة كبرى فى تتبع المنافسة. وحيث أنه لا توجد طريقة لمعرفة الاستراتيجية الفعلية لمنافسيك فإنك تستطيع ملاحظة أفعالهم بعناية لتكتسب نظرة متعمقة إلى قوتهم الدافعة. وسوف يكون توضيح عمليات المنتج والسوق المستقبلة للمنافس أيسر بمجرد أن تتوصل إلى افتراضات واقعية بالنسبة لقوته الدافعة.

وذكر مزايا القوة الدافعة هو أحد الطرق لنقل فائدتها. وطريقة أخرى هى اخذ عينة عشوائية لبعض المواقف الصعبة التى يتعرض لها كبار المديرين ونرى كيف أمكن توضيح هذه المواقف وحل عقدتها باستخدام مفهوم القوة الدافعة.



موقف: المستقبل الذى لا نماء فيه:

أصبح كبير المنفذين لشركة ذات منتج واحد مهموما بسبب تأكده أخيرا من أن منظمته تواجه مستقبلا محدود النمو. وقد قللت التغيرات فى أفضليات المستهلك من احتمال استمرار المنظمة فى النمو فى المستقبل القريب والبعيد. وكذلك كان أعضاء الإدارة العليا مهمومين بنفس القدر. ومع أن كبار المديرين ارتقوا جميعهم أثناء هذا العمل فقد أدركو حتمية حدوث تغيير. وكونت قوة عمل يرأسها كبير المنفذين ويقدم لها النصح مستشار خارجى وقامت قوة العمل بايقاف قافلة الامدادات لأكثر من عام باحثة عن شركات ذات منتجات جديدة. وبعد مضى سنة فى البحث أجريت مناقشة جادة استمرت دون أن تؤدى إلى عمل حاسم. وقال احد أعضاء قوة العمل "من الصعب اتخاذ إجراء دون ارشاد والشئ الوحيد الذى اتفقنا عليه جميعنا هو ان الوضع الراهن لمنظمتنا ليس ملائماً".

الحل:

ساعد تركيز مناقشتهم حول مفهوم القوة الدافعة على توضيح الأفكار الاستراتيجية الحقيقية المتاحة لهذه المنظمة. وقد طور كبير المنفذين مع كبار المديرين عددا من القوى الدافعة الممكنة: وواحدة من القوى المحتملة التى ظهر أنها كانت تطبق على مدى السنة الماضية هى العائد / الربح، ولكن هذه القوة الدافعة لم تتح للمنظمة أى فاعلية لقواها الحقيقية وأغفلت بسرعة باعتبارها غير واقعية. وقيم اثنان آخران من القوى الدافعة المحتملة: القدرة الانتاجية واحتياجات السوق ثم أجريت التحاليل لهما.

وباستمرار المناقشة أصبح واضحا أن احتياجات السوق كقوة دافعة اكتسبت اعلى مكانة من بين قوى المنظمة الكبرى المتميزة وهى: صورتها فى سوقها الحالية. وباعت الشركة منتجاتها من خلال عدد من المنافذ مثل المتاجر النوعية ومتاجر السلع المتخصصة. ومع أن صورتها التى عرفت بجودة النوع كانت مرتبطة بخط انتاج واحد فقط شعر فريق

الإدارة العليا بأنه يستطيع أن يراهن بثقة على شهرة المنظمة فى منتجات أخرى لنفس السوق. وكانت احتياجات السوق كقوة دافعة أسلم وأصح منهج لهذه المنظمة.

وبمجرد أن اتفق فريق الإدارة العليا أن الاتجاه المستقبل لهذا النشاط يخدم على أحسن وجه من خلال احتياجات السوق كقوة دافعة النشاط استدعوا شركة لبحوث السوق وبنك استثمارى للمساعدة فى استكشاف امكانيات الامدادات التى تتصل بامتياز السوق الحالى ومجموعة المتعاملين.

ومع احساس واضح بمعرفة الاتجاه الذى يسيرون فيه استطاع هؤلاء المديرون أن يستخدموا الموارد التى تحت تصرفهم على نحو أفضل. واستطاعوا أيضا أن ينتقلوا إلى المستقبل بواقعية وثقة وتقدموا كثيرا عن السنة السابقة.

موقف: البيت مقسم

ناقشنا فى فصل سابق امور منظمة تعمل موزع جغرافى مستقل لصانع معدات انشاءات ثقيلة. إذ تعرضت المنظمة من قبل للشد فى عدد من الاتجاهات من مديرين رئيسين حاولوا انتاج منتجات وخدمات جديدة متنوعة اتخذ كل منها قوة دافعة مختلفة ويمكن أن يصبح عملا مستقلا. وحاول كل من المديرين الرئيسيين أن يحدد الأثر المستقبل للمنظمة بمدلول وظيفته بالذات. وتأكدت هذه المنظمة أنها لا تستطيع بعد الآن أن تعمل كبيت مقسم.

القرار:

مكن مفهوم القوة الدافعة هذه المنظمة من أن تعيد تأكيد ارتباطها بتأثير المنتجات المقدمة الحالية. وذكر العضو المنتدب للشركة. "لقد اتفقنا على ان القوة الدافعة لشركتنا كانت وتستمر على أنها المنتجات المقدمة. وهذا يشير إلى أننا شركة منتجاتها لها الاعتبار الاول فى تحديد اتجاهنا والأعمال التى نقوم بها".

كما فصل فريق الإدارة العليا بوضوح مجال منتج المنظمة تبين سمات منتجاتنا بوضوح أن المعدات التى نصنعها هى خط الانتاج الأساسى. وأن المنتجات من الموردين

الآخرين يمكن أن ننظر فيها بشرط أن تكون مساعدة لخط انتاجنا ولا يستطيع صناعنا أن ينتجوها يضاف إلى ذلك الا تقبل الا الخدمات التى تدعم منتجاتنا. ومن ثم فإن الخدمة المالية التى اختيرت أصلا لتصبح نشاطا مستقلا تستمر جزءا متكاملا من المنظمة الحالية. وسوف تدعم المنتجات المقدمة كقوة دافعة ومعها خدمة الائتمان الموسعة. ومن ناحية أخرى ألغى قرار التوسع فى خط الانتاج ليشمل شاحنات المنافسين. أنها هددت العلاقات مع رجال الصناعة الرئيسيين وكان اتخاذها مخاطرة كبيرة جدا فى ظل القوة الدافعة.

واستطاعت هذه المنظمة من خلال القوة الدافعة أن تعود إلى الأساسيات وان تستعيد اهتمام كبار المديرين الذين اندفعوا للبحث عن فرص أعمال جديدة كل منهم مستقلا عن الآخر وعن المنظمة الأكبر.

موقف : انحرافات ببليون دولار:

وصف كبير منفذى الشركة موقفه على هذا النحو: ليس هناك فرد على مستوى القسم عنده فعلا أى فكرة أو تصورات عما كانت عليه فلسفة الشركة فيما ترغب أن تكون عليه فى المستقبل. وكان هذا صحيحا لأن هذه الفلسفة لم توضح أبدا فى المستويات العليا للشركة. ولا أظن أن من كانوا منا فى القمة اجتمعوا ابدا وقالوا ماذا كانت هذه الفلسفة. وظن المديرون على مستوى الاقسام أن السياسة الجماعية قد تكون الخروج باكر لشراء مصنع وقد فعلنا ذلك أحيانا. فقد اشتريت كمية ضخمة من المادة الخام لصناعة مضارب الباسبول والأرضيات الخشبية إلخ. ودخلنا عملية صناعة الورق لأسباب لازالت سرا. ولا زالت قائمة هذه الانشطة ممتدة. وقد تكون هذه التحولات كلفتنا ما يصل إلى بليون دولار. فقد كانت المنظمة تتخذ دون أن تدرى قوة دافعة مكلفة جدا هى العائد / الربح.

القرار:

ساعد مفهوم القوة الدافعة هذه المنظمة على توضيح ما وراء قرارات المنتج والسوق الماضية والحالية. وأدى هذا إلى مناقشة ما ينبغى أن تكون وجهتنا وانتهى كبار المديرين. ينبغى أن توجه إليه هذه الشركة وبعد فحص عدد من القوة الدافعة المستقبلة المحتملة إلى أن يستمر فى نطاق عملنا الأساسى ولكن مع التوسع فيه بدرجة كبيرة. وفيما يتعلق بالمستقبل فالأفضل أن تكون قوتها الدافعة هى المنتجات المقدمة مع وضع حدود دقيقة حول ما ينبغى أن تسير عليه المنظمة وما لا تسير عليه.

موقف: تلمس الطرق نحو النمو

اجتمع نواب مديرى الأقسام لمنظمة ما تعمل فى استكشاف وتكرير وتسويق البترول مع كبار موظفى الإدارة العليا لوضع الاستراتيجية الجماعية للمنظمة. وكان كل من نواب رؤساء الأقسام يحس بأن مستقبل المنظمة يعتمد كلية على نمو قسمه. وأن كل منهم يستطيع أن يناقش ويقنع للحصول على نصيب الأسد من الموارد. فكيف يمكن التوفيق بين هذه الآراء المتباعدة؟ وكيف ينبغى أن تخصص الموارد؟

القرار:

كلمة "نمو" تقبل تفسيرات عديدة. وقد ساعدت صياغة المناقشة بمدلول القوة الدافعة كل مدير على أن يعبر بوضوح عن فهمه كيف ينبغى أن "تنمو" المنظمة فى الحقيقة. وبالإضافة إلى الوضوح فى التعبير فقد أصبح مفهوم القوة الدافعة أداة يمكن بواسطتها تجميع التشتت إلى نص صالح للاستخدام عن الاستراتيجية.

ومن ثم فقد اختصر مفهوم قسم التكرير عن النمو إلى مواصفات متميزة للقدرة على الانتاج كقوة دافعة. ورأت مستقبل المنظمة مرتبطا بقدرة تكريرية متوسعة كثيرا ومحدثة. واكتسبت رغبة قسم التسويق فى زيادة محطات الخدمة إلى ثلاثة أمثال تحديدا أوضح عندما عبر عن القوة الدافعة بأنها المنتجات المقدمة. ورغبة قسم الاستكشافات فى

إعادة توجيه موارده لمساندة البحث عن مصادر جديدة للامدادات تعنى اتخاذ المورد الطبيعى كقوة دافعة.

وقد عرف كل من هذه القوى الدافعة بعناية وشمول ثم اختير من وجهة نظر الإدارة الشاملة. واتضح لكل فرد أثناء عملية اختيار كل بديل أنه دون امداد منتظم ومتزايد من الزيت الخام فالمنتظر أن تتحول باقى المنظمة إلى توقف قاتلز وكان المفتاح هو اتخاذ الموارد الطبيعية كقوة دافعة مع التركيز على الحصول على مصادر جديدة من الامدادات لا يقتصر على استمرار العمل فى قسم الكشف بل يمتد إلى بقاء المنظمة لتساند مجهودات قسم الكشف.

وعملت القوة الدافعة كأداة تحدد بوضوح اتجاهات مستقبلية بديلة وكذلك فى جعل وجهات النظر المتباعدة تتجمع فى استراتيجية جماعية واقعية صالحة للتطبيق.

وتؤدى هذه الأمثلة إلى نتيجة واحدة هى أن دراسة هذه المواقف بمدلول القوة الدافعة أبقت التركيز فى مكانه الصحيح: على ما ينبغى أن يحدد مجال المنتج والسوق فى المنظمة.

خاتمة

ينبغى عدم الخلط بين القوة الدافعة وأى عدد من الأفكار المتداولة حاليا عن استرتيجية المنظمة. وعندما نتحدث عن القوة الدافعة فإننا لا نشير إلى مفاهيم مثل: تكامل أمامى أو خلفى للحصول على اكبر فائدة من المنتجات الحالية، إدارة الوثائق، ملء الفراغ أو التركيز على التسويق أو الفاعلية فى الانتاج وأمثال ذلك. وفى تقديرنا أن كل هذه بدائل أو أساليب يمكن أن توضع فى خدمة قوة دافعة معينة. وليست هذه المداخل استراتيجية بمفهومنا لهذا المصطلح: أنها ادوات تنفيذية للمساعدة فى مساندة الدفعة الرئيسية التى هى القوة الدافعة للمنظمة.

وتحدد القوة الدافعة والاطار الاستراتيجى ما الذى تريد المنظمة أن تصير إليه. كما أنها توفر أساسا لتحديد استراتيجية وحدات العمل من اجل جهود التخطيط الطويل والقصير المدى ومن أجل القرارات التنفيذية الكبرى. ولكن وجود استراتيجية لا يضمن أنها سوف تستخدم. وحتى فى أكثر نصوص الأستراتيجيات وضوحا فإنه يجب أن تتكامل الاستراتيجية بعناية مع الأنشطة التنفيذية للمنظمة ويستكشف الفصل الخامس كيف يمكن تطبيق الاستراتيجية فى منظمتك.



الفصل الرابع

إسهامات الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة

ما هى طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة؟ وإلى أى مدى يسهم الجهاز الإدارى الحكومى فى تكوين السياسات العامة؟

إن محاولة الإجابة على السؤالين السابقين لا بد أن تتعرض لما اصطلح فقهاء القانون وعلماء العلوم السياسية على تسميته بمذهب "فصل السلطات بمفهومه التقليدى ومفهومه الحديث".

المفهوم التقليدى لمذهب فصل السلطات:

ترجع الجذور التاريخية لفكرة هذا المدخل إلى الفيلسوف اليونانى "أرسطو". فعند عرض مفهوم "الدولة الفاضلة" كما تصوره "أرسطو"، قال بأن هذه الدولة تتمتع بثلاث أنواع من السلطات، سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، وسلطة قضائية. وإذا أجيد تقسيم هذه السلطات، أجيد تقسيم الدولة كله.

وتتركز السلطة التشريعية فى الجمعية العمومية للمواطنين، وتختص بوضع القوانين، وانتخاب الحكام، ومراجعة حسابات الدولة. أما السلطة التنفيذية، فهى تتناول الوظائف العامة الرئيسية من حيث مدتها وإلى من يوكل أمرها وكيفية التعيين فيها. أما السلطة القضائية، فتتناول تنظيم المحاكم وموظفيها وقضائها، وطريقة ترتيبها سواء بالانتخاب أو بالقرعة.

وقد أخذ بنفس الفكرة "جون لوك" حيث يقول بأن أولئك الذين يضعون القانون، يختلفون وظيفياً عن الذين ينفذونه. كما أن مهمة الفئة الأولى ليست دائمة ومستمرة زمانياً كما هو الحال بالنسبة للفئة الثانية. ذلك أن المشرعين يكتفون بوضع القانون، وتنتهى مهمتهم عند ذلك. أما واجب الهيئة التنفيذية فهو واجب دائم. ويقول "لوك"، حيث أن القوانين توضع فى فترة قصيرة، ولكن يمتد تأثيرها لفترات زمنية طويلة، لذلك

فإن الأمر يقتضى وجود سلطة تنفيذية تتابع تنفيذ القوانين والتمسك بها. ومن ثم يجب أن تنفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.

والمبرر الذى يستند إليه "لوك" فى فصل السلطة التنفيذية عن التشريعية هو قوله بأنه ليس من المعقول أن نعطى لأولئك الذين يضعون القانون مهمة تنفيذه لأنهم قد يستثنون أنفسهم من طاعة القوانين التى صنعوها. او قد يهيئون القانون لكى يناسب رغباتهم تشريعاً وتنفيذاً، وبالتالى يتمتعون بحقوق لا يتمتع بها أفراد المجتمع.

وحيث أن القانون لم يوضع لفئة معينة، لذلك فإن "لوك" يرى ضرورة خضوع كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية للقانون.

ورغم اسهامات "لوك" ومن قبله "أرسطو" فى تحديد معنى واهمية الفصل بين السلطات، إلا أن "موتنسكيو" Montesquieu يعتبر المؤسس الحقيقى لمذهب فصل السلطات، خصوصاً فيما يتعلق بالتفسير المرن لهذا المذهب.

وقد ذكر "موتنسكيو" أن التاريخ يشهد بأنه إذا اجتمعت سلطة الحكم فى قبضة فرد واحد أو هيئة واحدة، فإن ذلك يؤدى إلى اساءة استعمال السلطة، بل وإلى الفساد والاستبداد. وبناء عليه فإن اسناد الوظائف الثلاث للدولة وهى الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاث متميزة فإن كلا منهما تستطيع أن توقف الأخرى عند حدود مهمتها، أى تمنعها من أن تسئ استعمال سلطتها، وذلك حتى تكفل الحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، أى أن تكون فى أمان من الاستبداد والطغيان.

ورغم اسهامات "لوك" ومن قبله "أرسطو" فى تحديد معنى وأهمية الفصل بين السلطات، إلا أن "موتنسكيو" Montesquieu يعتبر المؤسس الحقيقى لمذهب فصل السلطات، خصوصاً فيما يتعلق بالتفسير المرن لهذا المذهب.

والآن، ما أهمية مذهب فصل السلطات بخصوص نشاط الإدارة العامة؟

من وجهة نظر الإدارة العامة، فإن فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية يعني أن الإدارة تندمج فى الحكومة، وأنهما يكونان معاً سلطة واحدة. وعلى هذا الأساس، لا تزيد الإدارة عن مجرد كونها أداة تنفيذية للحكومة تقتصر مهمتها على

إصدار القرارات التى تكفل تنفيذ القوانين التى يسنها المشرع، أو الاوامر العامة التى تصدر عن السلطة الحكومية دون أن يكون لها فى ذلك إرادة مستقلة أو حرية فى التصرف فى أعمال التنفيذ التى تفوض إليها، ودون ان يكون لها حق اصدار قرارات أو اتخاذ اجراءات عامة. والأكثر من ذلك، ألا يكون لها رأياً أو تأثيراً ما فيما يتعلق بالنواحى السياسية التى تكون حكراً للسلطة التشريعية.

مما سبق يتضح أن العلاقة بين السياسية والإدارة كانت من الموضوعات الرئيسية التى تعرضت لها النظرة التقليدية، التى ترى أن السياسة يمكن فهمها باعتبارها عملية وضع السياسات والعمليات الوظيفية المرتبطة بها. وباستعراض هذه الكتابات، يتضح أن السياسة هى شئ ينبغى فصله عن الإدارة. وبخلاف الادعاء السياسى بأن فصل السلطات بصفة عامة يؤدى إلى الديموقراطية، فإن فصل السياسة عن الإدارة طبقاً للكتابات التقليدية له ما يبرره من حيث أن الإدارة هى مهنة مدنية يفترض أن تكون محايدة وغير متحيزة. وحيث أن هذه المهنة تلتزم باشباع حاجات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وذلك من خلال قيادتها للمنظمات الحكومية التى تقام لهذا الغرض. فإن ذلك يعنى أن معيار التفضيل عند اختيار أفراد الإدارة العامة ينبغى ألا يكون نابعاً من انتمائهم السياسى، بل من خبرته الإدارية وبالتالى قدراتهم على إدارة المنظمات العامة بما يحقق الخير لأفراد المجتمع. وبناءً عليه، فإن الفصل بين السياسة والإدارة يصبح ضرورياً على أساس أن الإدارة يفترض أنها لا تخدم غايات سياسية أو تحكمية، أما المصالح السياسية فلها مجال آخر فى الأجهزة التشريعية التى تبعد عن مجال الممارسة الإدارية.

المفهوم الحديث لمذهب فصل السلطات:

إذا كان التفسير التقليدى ينادى بالفصل المطلق بين السلطات الثلاث للدولة، فإن التفسير الحديث يأخذ بمفهوم الفصل المرن بين هذه السلطات، بل ويفضل استخدام اصطلاح توزيع السلطة لتأكيد خطأ مفهوم الفصل المطلق.

ولغرض اثبات خطأ المفهوم التقليدى، يقول مؤيدو المفهوم الحديث أن الفصل المطلق بين السلطات الثلاث للدولة، يؤدى إلى انتفاء الغاية التى استهدفها هذا المبدأ، ويستشهدون على ذلك بشواهد تاريخية.

فقد كانت الغاية التى استهدفها مبدأ فصل السلطات هى منع الحكام من الطغيان أو الاستبداد بالسلطة. ولكن هذه الغاية لا يمكن أن تتحقق فى ظل الفصل المطلق بين سلطات الدولة. فالفصل المطلق يجعل من كل هيئة سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى، ومن ثم تمارس اختصاصاتها بطريقة استقلالية قد تمكنها من اساءة استعمالها. ذلك ان السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد والطغيان، لأن السلطات الاخرى لا تستطيع أن تتدخل فى ممارستها لاختصاصاتها وبالتالى لا تستطيع أن تحول بينها وبين الطغيان. وهذا يعنى أن الفصل المطلق بين السلطات بدلاً من أن يكون ضمانة ضد التحكم والاستبداد، يهيىء الفرصة للتحكم والاستبداد.

ومن الشواهد التاريخية التى تثبت خطأ التفسير التقليدى لمبدأ فصل السلطات ما حدث إبان الثورة الفرنسية. فقد تصور رجال الثورة أن الدولة التى لا يقوم فيها فصل السلطات تفقد أساسها الدستورى. وفسروا مبدأ فصل السلطات بمفهوم الفصل المطلق، حيث اعتبروا كل وظيفة من وظائف الدولة جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة.

وتأسيساً على المفهوم السابق، وضع أول دساتير الثورة الفرنسية سنة 1891 ومن بعده دستور السنة الثالثة، اللذان جعلا كل سلطة من السلطات الثلاث للدولة فى عزلة كاملة عن السلطتين الأخرتين.

ورغم أن الهدف من ذلك الفصل المطلق بين السلطات كان منع الاستبداد وحماية الحرية، إلا أن العكس هو الذى تحقق، حيث أدى ذلك الفصل إلى الاستبداد والطغيان وقمع الحريات وإقامة أبشع صور الارهاب. وقد كانت هذه الآثار هى الدافع الذى استمد منه بعض المفكرين مثل (لوك) و(مونتسكييه) التفسير الحديث لمبدأ فصل السلطات كما سيأتى ذكره.

ولعل المفهوم الخاطئ لمبدأ فصل السلطات كان السبب فى الترويج لفكرة فصل السياسة عن الإدارة كما تعرضنا لها. والذى يعزز هذا الرأى ما نادى به (بيردو) من ضرورة تقسيم الدولة على أساس التمييز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية. وهذا التمييز مبنى على أساس درجة السلطة العامة المستخدمة فى ممارسة كل وظيفة. فالاجراءات والقواعد الانشائية، أى التى تنشئ أثراً جديداً أو مستحدثاً فى النظام القانونى للدولة، لابد أن تختلف – من حيث مدى السلطة – عن الإجراءات والأعمال والقواعد التى تقتصر على مجرد تطبيق الاجراءات والقواعد الموجودة. ومن ثم فإن الإجراءات والقواعد الانشائية تحتل مرتبة أعلى من السلطة، أما الاجراءات التطبيقية، فتحتل مرتبة أقل.

وحيث أن الوظيفة الحكومية تستخدم السلطة العامة عند المنبع، فهى اذن سلطة خلاقة ومنشئة ومستقلة، وذلك بخلاف الوظيفة الإدارية التى تشمل جميع الصور الأخرى من نشاط الدولة التى لا تتطلب استخدام سلطة خلاقة مستقلة وإنما تستخدم سلطة ثانوية تابعة.

إن معنى الرأى السابق أن (بيردو) يميز بين الوظيفة الحكومية (السياسية) للدولة، وبين الوظيفة الإدارية لها. وهذا التمييز أساسه درجة السلطة التى تتمتع بها كل منهما. وتأسيساً على ذلك، فإن الوظيفة الإدارية تأتى فى مرتبة أدنى من الوظيفة السياسية للدولة.

خلاصة ما تقدم، إن المفهوم الخاطئ لمبدأ فصل السلطات، والقائم على فكرة الفصل المطلق، ترتب عليه نوع من الترويج لفكرة انفصال السياسة عن الإدارة. فماذا حدث عندما نغير هذا المفهوم وحل محله مفهوم آخر أكثر حداثة؟

لقد سبق القول بأن المفهوم الحدث لمبدأ فصل السلطات هو مفهوم أكثر مرونة، ويفضل استخدام اصطلاح (توزيع السلطة) بدلاً من (فصل السلطات). وطبقاً لهذا المفهوم – كما قرره مونتيسكو – فإن الفصل بين السلطات لا يقصد به الفصل التام أو العزلة، فهو يرمى إلى إيجاد مساواة وتوازن وتعاون بين السلطات الثلاثة للدولة، ويتحقق

ذلك عن طريق اسناد الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى الهيئات الأخرى عند حدود فهمها إذا لزم الأمر، أى أن تمنعها من أن تسئ استعمال سلطتها، وذلك حتى تكفل الحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية، والبقاء فى مأمن من الاستبداد والطغيان من ناحية أخرى.

معنى ما تقدم أن الفصل المطلق بين السلطات هو مبدأ وهمى لم يكتب له النجاح، ولم يكن من الممكن أن يتحقق، لتعارضه مع وحدة السلطة فى الدولة. فالسلطات العامة فى الدولة هى فى الحقيقة جملة اختصاصات ترتد جميعها إلى أصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة استقلالية، بل يلزم أن تقوم بين الهيئات علاقات تعاون وتداخل تنسق بينها، وتوجه نشاطها جميعاً إلى الهدف المشترك.

إن الاخذ بالمفهوم الحديث لمبدأ فصل السلطات والتحول عن المفهوم التقليدى معناه – من الناحية النظرية – أن الإدارة لا يمكن أن تنفصل عن السياسة. فالإدارة جزء من السلطة التنفيذية للدولة، وبالتالى فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يصبح أمراً ضرورياً لتحقيق الصالح العام طبقاص للمفهوم الحديث والصحيح لمبدأ فصل أو توزيع السلطات. وإذا كانت الإدارة ترتبط بالسياسة نظرياً طبقاً للمبدأ السابق، فهناك الكثير من الشواهد العملية والأمثلة التطبيقية التى تؤكد صحة هذا الاعتقاد.

الشواهد التطبيقية لخطأ الفصل بين السياسة والإدارة:

لقد أثبتت تجارب كثيرة وأبحاث متعددة خطأ الاعتقاد القائل بالفصل التام بين السياسة والإدارة على أساس أن هذا الفصل لم ولن يتحقق عملياً.

فمن ناحية، نجد أن الأجهزة الإدارية أو أفراد الإدارة العامة يمثلونمصالح معينة تتكون من مصالحهم الذاتية بالإضافة إلى مصالح مجموعات أخرى متخصصة، مثل مصالح عمال المرافق العامة، عمال الطرق، مخططو المدن. كما قد يمثلون مصالح مجموعات الجماهير الذين يقومون بخدمتهم، وأخيراً فإنهم يمثلون المصلحة العامة

بأكملها. والذى يهمنا هنا انه حتى لو كان الرأى السابق صحيحاً، فإن أفراد الإدارة لهم مصالح أخرى.

فالمنظمات الإدارية تخدم غايات عامة. وهذه الغايات قد تكون تحسين القنوات الملاحية والموانئ، أو بناء الطرق السريعة، أو معالجة مظاهر تلوث البيئة، أو إنشاء الحدائق والمتنزهات العامة، أو تنفذ برامج الاسكانز وجميع هذه المجالات وغيرها، لا تمثل كل المصالح التى يستهدفه الاداريون، فالمنظمات الإدارية والبيروقراطيات العامة تبغى أولاً الاستمرار فى الوجود، وهذه المنظمات تبغى توسيع وزيادة الميزانيات المقدرة لها، كما تبغى أيضاً زيادة عدد العاملين فيها كوسيلة لزيادة قوتها الذاتية. ومن ناحية أخرى فإن هذه المنظمات- مثل أى منظمات أخرى – تبتغى بناء قاعدتها السياسية وزيادة التأييد الذى تحصل عليه من المجتمع الذى توجد فيه، كما تبتغى أثراء مركزها العام. ولتحقيق الغايات السابقة فإنها تميل إلى الاتحاد والتضافر مع منظمات بيروقراطية أخرى، أو مع بعض المصالح الخاصة. فقد تلجأ هذه المنظمات إلى خلق نوع من التحالف مع بعض الأفراد السياسيين فى المجالس التشريعية، ورغم أن لهؤلاء الأفراد أهدافاً سياسية، إلا أن الأهداف تتلاقى فى هذه الحالة، حيث تستطيع المنظمات تحقيق أغراضها الخاصة من خلال علاقاتها السياسية والعكس صحيح، بمعنى أن السياسيين يحققون أغراضهم السياسية من خلال علاقتهم بالمنظمات الإدارية.

. ويمكن ملاحظة وجود وتأثير المنظمات الإدارية الحكومية فى المجالات السياسية من زاوية أخرى. فممثلو هذه المنظمات يمكن أن يخدموا كمتحدثين عن مصالح معينة فى المجتمع، مثلاً فإن المنظمات العمالية الحكومية يمكن أن تعرض وجهة نظر النقابات العمالية سواء كانت نقابات عامة أو خاصة، وذلك من خلال العلاقة بين الادارات التابعة لوزارة العمل وبين تلك النقابات، ويمكن ملاحظة نفس الشئ حينما تمثل وزارة الزراعة مصالح المزارعين أو وزارة التربية والتعليم مصالح المدارس. وعندما يحدث تنازع رئيسى أو تعارض بين أى من هذه المصالح فإن الاجهزة الإدارية الحكومية يمكن أن تلعب دور القاضى فى إزالة هذه الاختلافات. وقد تفشل أو تنجح الاجهزة الحكومية

فى معالجة تداخل وتعارض مصالح المجموعات السابقة. وهنا يصبح الفشل سبباً رئيسياً لالغاء أو تغيير هذه الأجهزة. وهذا يعنى أن بقاء الجهاز الحكومى المعين رهن بتحقيق نوع من التوازن بين الأنواع المختلفة من المصلحة العامة.

ان تحديد سلطة الوظائف ومكان هذه السلطة فى الخريطة التنظيمية للدولة يعتبر دائماً مسألة سياسية، ولذلك يندر وجود أحد الادارات الحكومية بدون تمتعها بتأييد سياسى منظم، كما يندر أيضاً وجود إدارة حكومية غير مرتبطة بشكل ما مع مصالح الجماعات الخاصة أو جماعات القوى، وهى الجماعات التى تزودها بالمساعدات السياسية، كما يمكن أن تكون مصدر ضغط عليها. وهذه المجموعة من المصالح أو القوى يمكن أن تكون منظمات خاصة تهدف إلى تحقيق الربح كما قد تكون منظمات غير ربحية، كما يمكن أيضاً أن تكون مجموعة منظمات حكومية أخرى، وأخيراً يمكن أن تكون من بعض فئات المجتمع التى تتعامل معها.

وبصفة عامة فإن مصالح الجماعات لا يمكن أن تكون محايدة فيما يتصل بالمنظمات الحكومية، وحقيقة الأمر أن كل جماعة من هذه الجماعات تبحث لنفسها عن تنظيم حكومى معين يكون أقدر من غيره على خدمة مصالحها، وبالتالى فإن هذا التنظيم يحصل على تأييدها.

ومن ناحية أخرى فإن الوصول إلى مستوى إصدار القرارات يمثل اهماماً خاصاً من جانب جماعات المصالح، وعلاوة على ذلك فليست جميع الترتيبات التنظيمية متساوية من حيث إمكانية تحقيقها بواسطة مجموعة معينة من مجموعات المصالح. ولذلك فإن خطط إعادة التنظيم الحكومى تكون دائماً ذات دوافع سياسية. ولهذا السبب أيضاً فنادراً ما نجد أحد تلك التنظيمات بعيداً عن التيارات السياسية، ورغم هذه الحقيقة فإن النظرية التقليدية للإدارة العامة لم تتعرض لها.

ومن الممكن التدليل على الرأى السابق من حالات عملية كثيرة عارضت فيها جماعات المصالح أو مراكز القوى أية خطط لاعادة تنظيم الأجهزة الحكومية بالرغم من أن الغرض من إعادة التنظيم كان تحقيق قدر أكبر من الكفاءة الإدارية. وتستطيع

مجموعات المصالح استخدام طرق مختلفة فى تعويق تنفيذ تلك الخطط، ويتحقق ذلك إما بطريقة صريحة من خلال إعلان وإظهار الجوانب السلبية فى الخطط المقترحة لإعادة التنظيم، أو بطريقة ضمنية مستترة من خلال علاقة هذه المجموعات ببعض مراكز القوى العاملة فى مجال السلطة التشريعية.

وبالإضافة إلى مجموعات المصالح فهناك عامل آخر له تأثيره على عمليات تنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية، وهذا العامل هو المنظمات الحكومية نفسها. فالقليل من هذه المنظمات هو الذى يرغب ويوافق على عملية إلغائه أو تحويله من تبعية معينة إلى تبعية أخرى. أما الأغلبية فقد تجد فى عملية إعادة التنظيم تأثيراً ضاراً على مصالحها الذاتية. ومرة أخرى فإن هذه المعارضة قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن الأجهزة التشريعية والأحزاب السياسية ومجموعات الناخبين يلعبون جميعاً دوراً إيجابياً فى عملية إعادة تنظيم الاجهزة الحكومية. فالاجهزة التشريعية تكون مسئولة عن إنشاء أجهزة جديدة، أو الموافقة على خطط إعادة تنظيم الأجهزة الموجودة أو تزويد الحكومة بسلطات أكبر. وهذه الأجهزة التشريعية عرضة لضغوط خارجية، تأتى من جانب المصالح الخاصة والتنظيمات الحكومية القائمة، كما قد تكون تحت ضغوط داخلية ممثلة فى تعصب بعض التشريعيين تجاه مسائل معينة.

أما الأحزاب السياسية فإنها تراقب أعمال الأجهزة التشريعية والتنفيذية، ومع ذلك فإن هذه الاحزاب لها مصالحها الذاتية التى تستهدف تحقيقها منخلال المنظمات الحكومية، ومن ثم فإن هذه الاحزاب سوف تؤيد إعادة التنظيم التى تخدم أغراضها. ومعنى ذلك أن هذه الأحزاب سوف تجد أن مصالحها الخاصة يمكن أن تخدم أو تشبع بطريقة أفضل من خلال خطة معينة لإعادة تنظيم الجهاز الحكومى بحيث تكون هذه الخطة أفضل من غيرها. ومن ثم فإن هذه الخطة سوف تحظى بالتأييد دون الخطط الأخرى بغض النظر عن مدى فاعلية الخطة المختارة من وجهة نظر المصلحة العامة.

خلاصة ما سبق أن النظرة التقليدية للإدارة العامة كانت تنظر إلى السياسة كشئ منفصل عن العملية الإدارية، ومع ذلك فإن جميع الحقائق تشير إلى أن مبادئ الإدارة

العامة، لكى تكون واقعية وقابلة للتطبيق، يجب أن تأخذ فى الحسبان الجانب السياسى للعملية الإدارية، وإلا فسوف يكون مصيرها الفشل.

العوامل المحددة لدور الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة

من المناقشة السابقة يمكن تحديد العوامل التى تحدد مدى الدور الذى يؤديه الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة. وهذه العوامل هى:

أولاً: اتساع دور ووظيفة الدولة والحكومة:

إذا كان العصر الحالى يسمى بحق عصر تدخل الدولة، فإن هذا الرأى مبنى على حقائق لا يمكن إنكارها. وبالنظر إلى الاحصائية التالية، يتضح مدى التطور الذى لحق بدور الدولة فى بلد مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وهى دولة رأسمالية تؤمن (بعدم تدخل) الدولة إلا فى أضيق الحدود الممكنة، وبما يحقق الوظيفة الحمائية فقط كما سيأتى ذكره.

جدول رقم (1)

تطور حجم الانفاق العام بالولايات المتحدة إجمالى، كنسبة من الناتج القومى (بيلايين الدولارات)

السنة	الانفاق المدنى	الانفاق العسكرى	اجمالى الانفاق	الناتج القومى	اجمالى الانفاق كنسبة مئوية من الدخل القومى
1900	353	168	521	15.709	3.3
1910	452	242	694	28.783	2.4
1920	2.360	3.997	6.357	61.895	10.2
1930	2.366	734	3.100	91.105	3.4
1940	8.103	1.497	9.600	100.618	9.5
1945	10.615	84.569	95.184	213.100	44.7
1950	30.753	12.407	43.160	285.067	1501

السنة	الانفاق المدنى	الانفاق العسكرى	اجمالى الانفاق	الناتج القومى	اجمالى الانفاق كنسبة مئوية من الدخل القومى
1955	40.626	65.570	65.570	390.860	16.8
1956	25.899	40.641	66.540	412.400	16.1
1957	26.170	45.433	71.603	440.300	16.3
1958	32.307	32.307	71.369	437.700	16.3
1959	36.769	43.573	80.342	482.700	16.6
1960	33.715	42.824	76.539	502.600	15.2
1961	36.839	44.676	81.515	518.200	15.7
1962	40.972	46.815	87.787	554.900	15.8
1963	42.669	49.973	92.642	572.400	16.2
1964	46.439	51.245	97.684	609.600	16.00
1965	49.105	47.402	96.507	648.700	14.9
1966	52.228	54.200	106.428	700.000	15.2
1967	54.547	58.300	112.747	737.000	15.3
1970	116.300	80.300	196.600	955.000	19.00
1972	153.600	78.300	231.900	1.093.100	19.00
1973	170.500	76.000	246.500	1.220.900	20.6
1974	194.100	80.600	274.700	1.340.000	20.1
1975	216.700	87.700	304.400	1.455.000	20.3

بالنظر إلى الجدول السابق نجد أن الانفاق الحكومى بالولايات المتحدة زاد من 3٪ سنة 1900، إلى 20٪ سنة 1975. وفى مدى الخمس عشة سنة، من 1960 إلى 1975 فقط، من حوالى 75 بليون دولار، إلى حوالى 300 بليون دولاراً.

إن تلك الزيادة الهائلة فى حجم الانفاق الحكومى مبعثه النمو السريع فى حجم ومتطلبات المجتمع، والذى لا يمكن ملاحقته عن طريق الانفاق الخاص. هذا النمو يخلق حاجات جديدة، وكل حاجة منها تعطى قوة جديدة للحكومة بوصفها الجهة الوحيدة التى تكون فى موقف يمكنها من إشباع تلك الحاجات.

إن تأثير الحاجات المستحدثة على الجهاز الإدارى الحكومى يكون تأثيراً فورياً، ربما بسبب تحمل هذا الجهاز مسئولية تنفيذ برامج الانفاق الحكومى. وهذا ما يجعل العلاقة بين الإدارة والحكومة أكثر تعقيداً مما كانت تفترض النظريات التقليدية.

ثانياً : تطور حجم العمالة العامة :

مع الطفرة السريعة والهائلة فى حجم الانفاق العام، كان من الضرورى أن يتابعه تطور مماثل فى حجم العمالة. ولعل أبلغ دليل على ذلك أن واحداً من كل ست أفراد فى الولايات المتحدة يعمل فى المجال الحكومى المدنى.

إن تطور حجم العمالة فى ميدان الخدمة العامة على هذا النحو، لا بد أن يجعل منها إن عاجلاً أو آجلاً قوة سياسية لها وزنها فى مجال التأثير على صانعى القرار السياسى.

ثالثاً : حتمية التفويض من جانب السلطة التشريعية :

إذا كان الوضع النموذجى للدولة- طبقاً لافتراض النظرية التقليدية- يتمثل فى قيام السلطة التشريعية بسن القوانين والتشريعات والسياسات العامة وتحديد برامج العمل، واكتفاء السلطة التنفيذية – الحكومة- بالتنفيذ من خلال الجهاز الإدارى، إلا أن هذا الوضع لا يمكن أن يتحقق عملياً.

إن الحقيقة والواقع يفرضان ضرورة استعانة السلطة التشريعية بالخبرات الفنية والإدارية كى يتسنى لها الوصول إلى سياسات أكثر فعالية وتشريعات اكثر تمشياً مع الواقع. هذه الخبرات لا تتوفر إلا فى الجهاز الإدارى. ولذلك فإن التزاوج بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة أصبح ظاهرة عامة فى أغلبية المجتمعات.

وفى مواجهة مشكلة ما، أصبح من الظواهر المألوفة قيام الأجهزة التشريعية بتشكيل لجنة من الخبراء العاملين فى الجهاز الإدارى، وتفويضها سلطة بحث المشكلة ووضع ما يلزم من السياسات والإجراءات والقواعد اللازمة للتعامل معها. ومعنى ذلك أن الجهاز التشريعى يفوض لهؤلاء الإداريين بعضاً من سلطاته التشريعية، ومعنى هذا مرة أخرى، أن الجهاز الإدارى يمارس سلطة تشريعية بالإضافة إلى السلطة الأساسية التى يتمتع بها، وهى السلطة التنفيذية.

رابعاً: المبادأة:

إن الجهاز الإدارة يمثل حلقة الاتصال بين الجماهير وبين المجلس التشريعى. ومن ثم، فإن هذا الوضع يجعله فى موقف أفضل من حيث الحكم على مدى مطابقة السياسات العامة التى يقررها المجلس التشريعى لحاجات ومتطلبات الجماهير. وفى أغلب الحالات، فإن اقتراحات تعديل – بل وتغيير – سياسة ما، يكون مصدرها الجهاز الإدارى. أى أن المبادأة فى عملية صياغة السياسات العامة، تأتى دائماً، أو ينبغى أن تأتى، من جانب الجهاز الإدارى.

خامساً: الخدمات الاستشارية:

فى الحالات التى يحتفظ فيها المجلس التشريعى باختيار وتقرير السياسات العامة، فإنه يلجأ إلى تشكيل لجان استشارية لاقتراح الأفكار الخاصة بتلك السياسات. ويدافع أعضاء المجلس التشريعى عن ذلك بقولهم أن هذا هو الوضع الطبيعى لالتقاط الأفكار.

إن اللجان الاستشارية تشكل دائماً من الفنيين والخبراء العاملين بالجهاز الإدارى. وعند تشكيل لجنة من الخبراء الاقتصاديين التابعين لوزارة المالية على سبيل المثال، لغرض

اقتراح سياسة ضريبية، فإن المجلس التشريعي عادة ما يوافق على السياسة المقدمة إذا ما بدت له مقنعة. حقيقى أن هذا المجلس ما زال يتمتع رسمياً بحق اصدار القرار بتطبيق السياسة المذكورة، ولكن هذا الوضع ينبغى ألا ينسينا من الذى وضع هذه السياسة. وفى حالة رفضها، ما هو البديل الآخر؟

إذن، فإن الدور الاستشارى للجهاز الإدارى فى اقتراح السياسات العامة، يتحول بالممارسة إلى دور تنفيذى.

سادساً : دوافع السلطة والأمان والولاء :

عامل آخر من عوامل تحديد حجم الاسهام الإدارى فى تكوين السياسات العامة يتمثل فى دوافع السلطة والأمان والولاء.

إن افراد الجهاز الإدارى المدفوعين- نظرياً على الأقل- بدافع الخدمة العامة، يشعرون أنه ينبغى عليهم أن يلعبوا دوراً أكثر فاعلية باعتبارهم ممثلين لمصالح الجماهير. ولعل اتصالهم المباشر بجماعات المصالح يعطيهم منطقاً قوياً للتمسك بهذا الدور.

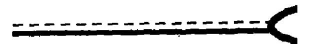
من ناحية أخرى، فإن الشعور بالامان يعتبر دافعاً عاماً، هذا الامان لا يتحقق لأفراد الجهاز الإدارى إلا من خلال قدرتهم فى التأثير على القرار السياسى، ومحاولة استخدامه لتعزيز مراكزهم الإدارية.

وأخيراً فإن ولاء الإدارى للمهنة التى يحترفها لا يقل أهمية من ولائه لروح الخدمة العامة التى يمثلها. وتحقيق الاثنين لا يتأتى إلا منخلال التأثير – أو محاولة التأثير- على صانعى القرار السياسى.

الباب الثانى

التنظيم الإدارى للمنظمات العامة

- الفصل الخامس : أهمية ومجال المنظمات العامة .
- الفصل السادس : التكوين التنظيمى للمنظمات العامة .
- الفصل السابع : تصيف المنظمات العامة .
- الفصل الثامن : المركزية واللامركزية .



الفصل الأول

أهمية ومجال المنظمات العامة

فى العصر الحالى نجد بحق دخول العديد من الأنشطة التى كانت قبلاً متروك أمرها للمبادرات الفردية، إلى دائرة المسئولية الحكومية. عندئذ ظهر العديد من المنظمات ذات الطبيعة الفنية، والموجهة لتقديم الخدمات العامة للمواطنين، كالتعليم والسكك الحديدية وتوزيع المياه والغاز والكهرباء وغيرها، وكما يقول أنه أصبح واضحاً أن العنصر الرئيسى فى أعمال هذه المنظمات ليس هو عنصر السلطة – بالمقارنة مع منظمات الأمن والدفاع – بل أصبح عنصر الصالح العام والحاجات العامة المرتبطة به.

تعريف المنظمة العامة :

المنظمة العامة هى كل مشروع يعجز أو يحجم الأفراد والجماعات الخاصة عن القيام به، أما لضخامة ما يتطلبه من موارد وامكانات، أو لقلة أو انعدام الربح الممكن تحقيقه فى المدى القصير. فإذا كان مثل هذا المشروع يمثل منفعة عامة – أى يستفيد منه المجتمع ككل، أى يشبع حاجة عامة من حاجات المجتمع، فإن الدولة تأخذ على عاتقها مهمة انشاء وإدارة هذا المشروع.

وقد يكون احجام الأفراد والجماعات الخاصة عن انشاء مشروع بالمواصفات السابقة سببه أن فائدة هذا المشروع لا تعود بالنفع عليهم فقط – مثل مشروعات رصف الطرق والصحة الوقائية، وحيث أنهم لا يستطيعون اجبار الآخرين على المساهمة المالية فى تلك المشروعات، علاوة على عجزهم دستورياً فى إلزام الآخرين بسلوك معين تجاهها، فإن الدولة تتولى انشاء تلك المشروعات مستخدمة فى ذلك سلطتها السيادية فى جمع الضرائب، والقيام بعمليات التمويل اللازمة.

إذن، فإن معيار التفرقة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة أن الأولى تنشأ لغرض اشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع، وعندئذ تأخذ الدولة على عاتقها مهمة

إقامة وإدارة هذه المنظمات. ولكن ما هى الحاجات العامة التى تمثل نقطة البدء ومعيار التفرقة لهذه المنظمات؟

يقول علماء الاجتماع أن الانسان "حيوان محتاج". هذا يعنى أن الانسان منذ أن يولد إلى أن يموت، وهو فى سعى دائم نحو اشباع حاجاته وهناك تصنيفات عدة للحاجات الانسانية لعل أشهرها ما أورده (ماسلو) من تقسيم لهذه الحاجات إلى بيولوجية وأمنية واجتماعية ونفسية، ثم الحاجة إلى تحقيق الذات. إن هذه التقسيمات، أو التصنيفات لا تهمنا فى هذه المرحلة. كل ما نود قوه أن هناك حاجات انسانية.

وعندما يستفتى أفراد مجتمع ما على تأييد حكومة ما دون غيرها، فلا شك أن هذا التأييد يكون مرتكزاً على قناعة من جانبهم بقدرة هذه الحكومة على إشباع حاجاتهم. وعندما تضطلع الحكومة بمسئولية اشباع تلك الحاجاتن فإنها – أى الحاجات – تصبح أهدافا ينبغى على الحكومة تحقيقها، وإلا فقدت التأييد الشعبى، الذى يعتبر فى نفس الوقت المبرر الشرعى لوجودها. معنى هذا أنه على مستوى الافراد والجماعات هناك حاجات يسعون إلى اشباعها، هذه الحاجات تصبح على مستوى السلطة – ممثلة فى الدولة والحكومة- أهدافاً عامة ينبغى تحقيقها، نفس هذه الأهداف تصبح اللبنة الأولى فى انشاء المنظمات العامة.

الأهداف العامة

يمكن تقسيم الاهداف العامة للمجتمع إلى الأنواع الرئيسية التالية:

أولاً : الأهداف الاقتصادية :

إن الهدف الأول للمجتمع ولكل فرد فيه هو وفرة السلع والخدمات اللازمة لبقائه، لذلك فإن هذه الوفرة تمثل الهدف الاقتصادى الأول للمجتمع. أما الهدف الثانى فهو الاستقرار الاقتصادى، بمعنى الاستمرار فى تقديم السلع والخدمات التى تعود عليها المجتمع. والهدف الثالث هو تنمية وزيادة كفاءة النظام الاقتصادى المطبق بما يحقق نمواً متواصلاً للاقتصاد القومى. وهذه الكفاءة وهذا النمو يقودان إلى التوسع فى انتاج السلع

والخدمات إلى مدى أكبر من الحجم الضرورى، والذى يتمثل فى الحد الأدنى من الانتاج اللازم لاشباع الرغبات الاقتصادية الأساسية. وبصفة عامة فإن هذا التوسع يتطلب:

أ - زيادة حجم الموارد التى يمكن توفيرها واستغلالها.

ب- تنمية المهارات الانسانية، ومستوى التكنولوجيا اللازمان لزيادة الانتاج.

وفى بعض المجتمعات فإن هدف الحرية الاقتصادية يعتبر الهدف الرابع الذى يضاف إلى الأهداف السابقة، وهذا الهدف الأخير يتمثل فى:

أ - حرية المستهلك فى الاختيار.

ب- حرية الدخول فى أى نشاط انتاجى، وحرية الخروج منه.

ج- حرية اختيار نوع العمل ومكانه.

د - حرية استخدام الدخل الفردى.

حقيقى أن حرية الاختيار بالصورة السابقة لا يمكن أن تكون مطلقة، على أساس أن حريات الآخرين ينبغى حمايتها. ومع ذلك فإن التعبير عن الحرية الاقتصادية كهدف عام، تعنى النظر إليه باعتباره فلسفة معينة، يؤمن بها مجتمع ما.

ثانياً: الأهداف السياسية:

إن كل مجتمع مستقل يحتاج إلى نظام حكومى معين للتعاملمع المشاكل الداخلية، وتحقيق درجة معينة من النظام والاستقرار، وهذا النظام ضرورى لتحقيق الأغراض التالية:

أ - تحقيق الاستقرار السياسى.

ب- حماية النظام الاجتماعى السائد.

ج- التعامل مع المشاكل الخارجية، بما فيها المواجهات العسكرية مع مجتمعات أخرى.

ثالثاً : الأهداف الأخلاقية :

يقصد بها مجموعة الاهداف المتصلة بتحقيق العدل والمساواة والحرية، وغير ذلك من الأهداف المشابهة. وتتميز هذه الأهداف بعدم وجود تفسير واحد لها، كما أنها تمثل قوى لا يستهان بها فى أى مجتمع، كما أن لها تأثيرها الفعال فى تحديد شكل ومضمون أهداف أخرى، وبالتالى فإنها تؤثر على جميع المنظمات العاملة فى المجتمع، لأنها تحدد إطار التصرفات التى يجب أن يسلكها الأفراد والمنظمات، وهى التصرفات التى تعد مقبولة من واقع المفاهيم الأخلاقية السائدة فى المجتمع.

رابعاً : الأهداف الروحية :

إن الاشباع الروحى هو هدف لكل مجتمع. ورغم أن هذا الاشباع ينبع من المعتقدات الدينية التى تتضمنها الكتب السماوية، إلا أنها تأخذ شكل القوانين السياسية أو المبادئ الاجتماعية فى بعض المجتمعات التى لا تؤمن بالأديان. وبصفة عامة فإن الأهداف الروحية تعتبر أساساً للمعتقدات الأخلاقية. وهذه الأهداف ضرورية لأى مجتمع، لانها تحدد الفرق بين الصواب والخطأ، ولذا فإنها تسهم فى تحديد سلوك المجتمع المعين، واتجاهاته نحو المسائل التى تمس جوهر حياته.

خامساً : الأهداف الصحية :

يقصد بها الأهداف التى تساعد على استمرار الحياة، وتتجسم فى شكل الانشطة التى تستهدف المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع.

سادساً : الأهداف الحسية أو الجمالية :

إن جميع المجتمعات تسعى إلى تحقيق أهداف جمالية لإرضاء غريزة الحس الجمالى للانسان. ولعل أبلغ الدلائل على أهمية هذه الأهداف، هو اكتشاف أن انسان الكهوف الذى عاش مع ملايين السنين، كان يرسم رسومات معينة على جدران تلك الكهوف تفرض الزينة والتجميل. إن هذا النوع من الأهداف يحدد المستوى الحضارى للأمة من

ناحيتين: الأولى، هي مستوى التقدم في التعبير عن النواحي الجمالية، والثانية، هي أنواع العلوم والفنون التي يهتم بها مجتمع ما، وتكون من الصفات المميزة لهذا المجتمع.

ان التزام الدولة بتحقيق الأهداف العامة السابقة، يعني إنشاء منظمات تأخذ كل مجموعة منها شكل الهدف الذي خصصت له، وهذا يعني وجود منظمات اقتصادية وسياسية وأخلاقية وروحية وصحية وجمالية، ولكن هناك أسسا أخرى متعارف عليها لتصنيف المنظمات العامة، وهذه الأسس سوف نعرض لها في فصل مستقل.

أهمية المنظمات العامة

لقد أصبحت المنظمات العامة تلعب دوراً بالغ الأهمية في المجتمعات الحديثة. وفي ظل مفهوم الدولة الحارسة، كان البعد الحمائي فقط هو البعد المحدد لأهمية المنظمات العامة في المجتمع. ويقصد بالبعد الحمائي، الوظائف المرتبطة بالخاصية السيادية للدولة. وهذا البعد يتمثل في الأمن والدفاع والقضاء.

مع اتساع دور الدولة، كان من الضروري أن تنشأ أبعاد جديدة، كان من شأنها أن تضيف إلى دائرة الأهمية التي تعطى للمنظمات العامة في العصر الحديث. ومن هذه الأبعاد الجديدة البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي.

البعد الاقتصادي للمنظمات العامة:

إذا كان لكل ولأي منظمة خاصة دوراً تأثيرياً ما في الاقتصاد القومي، فإن للمنظمات العامة دوراً أكثر أهمية في هيكل الاقتصاد القومي ككل. هذا الدور يمكن تحديده من خلال النقاط التالية:

1- الطبيعة الجوهرية للخدمات العامة:

بداية، فإن الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة تعتبر شيئاً ضرورياً لأغراض النمو والتنمية الاقتصادية. والواقع أن أي دولة لا يمكن أن تحقق نمواً اقتصادياً دون تهيئة الوسائل اللازمة لتسهيل واستيعاب هذا النمو. وهناك ثلاثة أنواع من هذه الوسائل:

- وسائل نقل فعالة.

- وسائل اتصال جيدة.
- مصادر مرنة وكافية للطاقة.

إن جميع الأنشطة السابقة تأخذ شكل المنظمات العامة فى أغلبية المجتمعات. وهى أنشطة هامة لأى مجتمع بغض النظر عن طبيعة ونوع النظام الاقتصادى السائد فيه، كما أن هذه الأنشطة ضرورية أيضاً لكل أقليم أو مقاطعة أو مدينة أو قريةن وسوف نتناول كل واحدة منها على حدة:

أ - وسائل النقل: إن نشاط النقل مطلوب لتجميع عناصر الانتاج، ولنقل الخامات والمواد الأولية والسلع نصف المصنوعة من أماكن انتاجها إلى مراكز التصنيع. وكلما زادت درجة الفعالية فى انجاز هذا النشاط يزداد حجم ومجال النشاط الانتاجى. بالإضافة إلى ذلك، فإن النظام الفعال للنقل يسمح للمنتجين باختيار أوسع، ومصادر أكثر للامدادات التى يحتاجون إليها، وتخصصاً أكبر فى العمل. وبالمثل فإن نظام النقل الجيد مطلوب لتوزيع السلع المنتجة إلى جميع مقاطعات وأقاليم ومدن وقرى الدولة. وإذا كان الانتاج الكبير المدى مطلوباً لخفض التكلفة وزيادة الرفاهية العامة، فإن ذلك لا يمكن تحقيقه إلا فى وجود قرين له، وهو التوزيع الكبير المدى أو الشامل.

بناء عليه، فإن نظام النقل الجيد يعتبر أساساً جوهرياً للانتاج الكبير، وما يتطلبه هذا الانتاج من توزيع شامل للسلع.

ب- وسائل الاتصال: إن وجود وسائل اتصال سريعة وفعالة يعتبر عاملاً ضرورياً لنمو الاقتصاد القومى. فالمنظمات العامة فى مجتمع ما، تحتاج إلى تبليغ القرارات التى تصدرها، توقيع العقود، السعى للحصول على رأس المال اللازم لعملياتها، عقد الصفقات البيعية. وجميع هذه الأعمال وغيرها، لا يمكن أن تتم إلا فى وجود اتصالات بريدية وبرقية وهاتفية جيدة، وفى توفر وسائل إعلام فعالة. ولذلك لا غرابة فى القول بأن عدم فعالية وسائل الاتصال تمثل عقبة فى تحقيق أى تقدم اقتصادى ملموس. وعلى الرغم من أن المنظمات

العاملة في مجال الاتصال ليست جميعها منظمات عامة طبقاً للمعنى التقليدى لهذا اللفظ، وخصوصاً في بعض الدول الرأسمالية، إلا أنها تتضمن جميع خصائص المنظمات العامة.

ج- **مصادر الطاقة:** إن مدى توفر مصادر مرنة ويمكن الاعتماد عليها للطاقة يمثل البعد الثالث من أبعاد النمو والتقدم الاقتصادى. من ناحية نجد أن النشاط الانتاجى يعتمد على مصادر مضمونة للطاقة، وبدون ذلك لا يمكن تخطيط أو تنفيذ أى برنامج انتاجى أو تسويقى. ومن ناحية أخرى تبدو مرونة مصادر الطاقة فى تنوعها، وإمكانية الاحلال فيما بينها طبقاً لظروف السوق ومرونة العرض.

2- الاعتماد على خدمات المنظمات العامة:

إن الجانب الثانى المميز للبعد الاقتصادى للمنظمات العامة ينبع من حقيقة معينة، وهى الاعتماد الكامل للمجتمعات الحديثة على الخدمات التى تقدمها المنظمات العامة. على سبيل المثال، فإن خدمات الهاتف، الغاز الطبيعى، والمياه، أصبحت حالياً تلعب الدور الأكبر والأكثر أهمية فى حياتنا اليومية، بحيث أصبح من الصعب تخيل كيف تسير هذه الحياة دون توفر تلك الخدمات واستمرارها. ومن السهل جداً تصور أهمية هذه الخدمات من مجرد التفكير فى اختفائها. حقيقى أن بعض هذه الخدمات قد يتعرض للتوقف المؤقت، مثل انقطاع المياه أو توقف التيار الكهربائى، ولكن لحسن الحظ فإن ذلك يمثل حالات مؤقتة، ولعله يمثل تذكرة لما يمكن أن يصير إليه حال المجتمع الحديث عند توقف تلك الخدمات.

3- التأثير الاقتصادى للمنظمات العامة:

يتمثل الجانب الثالث للبعد الاقتصادى للمنظمات العامة فى كونها أكبر مستخدم للموارد فى أى مجتمع من المجتمعات. على سبيل المثال نجد أن رأس المال المستثمر فى الخدمات التى تقدمها المنظمات العامة فى الولايات المتحدة – وهى دولة رأسمالية – يصل إلى حوالى 20٪ من مجموع رؤوس الأموال المستثمرة فى جميع مجالات النشاط

الأخرى باستثناء البنوك. بالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمات العامة تعتبر أكبر مستخدم لرؤوس الأموال الجديدة، ومرة أخرى نجد أن رؤوس الأموال الجديدة التى استخدمت فى مجال المنظمات العامة فى الولايات المتحدة تبلغ حوالى 30٪ من اجمالى رؤوس الأموال الجديدة المتجهة إلى جميع الاستخدامات. وبالمثل، وعلى الرغم من أن المنظمات العامة فى الولايات المتحدة لا تستخدم أعداداً كبيرة من الأيدى العاملة، إلا أن نسبة هؤلاء إلى المجموع لا يستهان بها.

إذا كانت الأرقام السابقةتمثل التاثير الاقتصادى للمنظمات العامة مقاساً بنسبة ما تستخدمه من الموارد الاقتصادية فى بلد مثل الولايات المتحدة، وإذا عرفنا أن الولايات المتحدة بلد رأسمالى يعمل فى ظل فلسفة المشروع الخاص والمبادرات الفردية، فإن تلك النسب لابد أن تكون أكثر ارتفاعاً فى الدول الاشتراكية والدول النامية، حيث يلعب النشاط الحكومى فى تلك الدول دوراً أكثر أهمية، وأكبر خطورة من مثيله فى الدول الرأسمالية.

البعد الاجتماعى للمنظمات العامة :

إذا كانت رأسمالية اليوم تختلف كثيراً عن النظرية الرأسمالية فى شكلها الأول الذى حدد معالمه آدم سميث ومعاونوه، فإن الفجوة بين الاثنين يمثلها البعد الاجتماعى. ولتوضيح ذلك، فإن فروض النظرية الرأسمالية فى شكلها الأول كانت صحيحة عندما كان الصرح الصناعى أقل مجالاً، والمشروعات أقل حجماً، والمستوى التكنولوجى المستخدم مازال يحبو خطواته الأولى. فى مثل هذا المناخ، فإن قصر دور الدولة على الوظيفة الحمائية، دون تدخل فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية، كان يبدو شيئاً منطقياً.

وعندما أصبح الصرح الصناعى أوسعه مجالاً، والمشروعات أكبر حجماً، والمستوى التكنولوجى أكثر تأثيراً فى العملية الانتاجية، بل وفى السلوك الانسانى أيضاً، عندما حدث ذلك أصبح من الصعب على الدولة أن تقف موقف المتفرج إزاء التأثيرات

والمشاكل الاجتماعية التى صاحبت تلك التغيرات، ومن هنا بدأ البعد الاجتماعى للمنظمات العامة فى التبلور. وبمعنى أخر، فإن نمو الدور الاجتماعى للمنظمات العامة كان نتيجة للتوسع الاقتصادى، وليس سبباً له.

ولغرض حصر البعد الاجتماعى للمنظمات العامة وتحديد أهميته، نلقى نظرة على ما يقوله علماء الاجتماع عن تأثير مستوى التصنيع على نظام العائلة.

لقد حذر علماء الاجتماع من التغيرات التى تحدث فى نظام العائلة نتيجة للاتجاه نحو زيادة التصنيع. ويتمثل هذا التغيير أساساً فى اختفاء الوظيفة الاجتماعية للعائلة. ففى نظام المجتمع العائلى الذى ساد قبل التقدم الصناعى الحديث، كان أفراد هذا المجتمع يقومون بإيواء العجزى والمتقدمين فى السن، ومعاداة المرضى، وتدبير معاشات للأرامل واليتامى. أما فى عصر التصنيع، فإن الصورة قد تغيرات تماماً، وقد لخص الآثار التى ترتبت على ذلك فى النقاط التالية:

1- الفصل بين البيت والعمل: فقد ترتب على التطور التكنولوجى انتقال العمل من البيت إلى المصنع، وانتهى بالتالى دور العائلة كوحدة انتاجية، واصبح العمل يمثل المسئولية الأولى لرب العائلة وحده، بعد أن كان يعاونه جميع أفراد العائلة داخل البيت.
2- انخفاض حجم العائلة: فى المجتمعات الزراعية كان الأب بدون الأولاد لا يستطيع مساعدة نفسه أو تدبير أمور معيشته. أما مع الاتجاه نحو التصنيع، لم يعد أفراد العائلة يمثلون ضرورة اقتصادية، بل على العكس من ذلك أصبحوا يمثلون عبئاً اقتصادياً ينبغى التخفيف من وطأته. ولذلك فإن معدلات المواليد تنخفض مع زيادة الاتجاه نحو التصنيع.
3- انخفاض نظام التضامن العائلى: مع اختفاء هذا التضامن، اختفى العديد من الخدمات الاجتماعية التى كان يتناوبها أفراد العائلة.
4- انعدام التتابع الحرفى: مع زيادة اتجاه المجتمع نحو التصنيع، يتضاءل نقل المهارات الحرفية من الآباء إلى الأبناء، بل وقد يمتهن الأبناء مهنا غير معروفة

لآبائهم، وهذا يمثل صورة عكسية تماما لما كان سائدا في المجتمعات العائلية القديمة، حيث كان الابناء يتوارثون مهن الآباء والأجداد.

والآن ماذا تعنى تلك التحذيرات التى أطلقها علماء الاجتماع، وما تأثير ذلك على ما نحن بصدده؟

ان اختفاء الوظيفة الاجتماعية للعائلة نتيجة للنمو الصناعى، ليس معناه انقضاء أهمية هذه الوظيفة أو هذا الدور بالنسبة للحياة الانسانية. كل ما فى الأمر هو انتقال هذا الدور من العائلة إلى الدولة. وبالتالى أصبحت الدولة مسئولة عن انشاء وإدارة العديد من المنظمات المخصصة لاشباع الحاجات الاجتماعية للمواطنين. ويكفى للتدليل على أهمية هذا الدور تصور خلو المجتمع- أى مجتمع- من المنظمات التى تعمل فى مجالات إيواء العجزة، مكافحة التشرد، تعويضات البطالة، التأمينات الاجتماعية وغيرها.

والخلاصة، أن الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية جعلت للمنظمات العامة موقع الصدارة من حيث الأهمية فى المجتمعات الحديثة. ولو أضفنا إلى ذلك حقيقة أن النشاط الذى تبذله تلك المنظمات مقاسا بمعايير النجاح والفشل فى تحقيق أهدافها، يؤخذ فى نفس الوقت مؤشراً لنجاح أو فشل الحكومة فى أداء مسئوليتها تجاه الجماهير. وبمعنى آخر، فإن معيار النجاح الذى يبرر شرعية بقاء حكومة ما فى السلطة، إنما يعتمد أساساً على مستوى الانجاز الذى تحققه المنظمات العامة.

لهذه الأسباب مجتمعة، تهتم جميع الدول بتحديد إطار قانونى للمنظمات العامة، وتحدد لها مبادئ معينة، وذلك كوسيلة تضمن نجاح تلك المنظمات فى أداء رسالتها.

الاطار القانونى للمنظمات العامة:

من الناحية القانونية، فإن المنظمات العامة هى أشخاص إدارية تدير نشاطاً عاماً، وتتمتع بامتيازات السلطة من حيث الأموال التى تتعامل فيها، والعمال والموظفين العاملين بها، والقرارات التى تصدرها.

من واقع العرض القانونى السابق، نجد أن هناك عناصر معينة يقوم عليها المفهوم القانونى للمنظمات العامة وهى:

1- أن المنظمة العامة شخص قانونى اعتبارى:

وهذا يعنى أنها تكتسب الحقوق وتتحمل الالتزامات، أى أن المنظمة العامة ليست مالا أو متاعاً يمكن أن يكون موضوعاً للحقوق أو التنازع، بل هى من واقع الأمر مركزا لمصالح معينة يحميها القانون. ولذلك يترتب لها بحكم القانون ذمة مالية خاصة ومخصصة لغرض معين. وتعمل المنظمة العامة لتحقيق الغرض الذى انشأت من أجله وتتخصص فيه، وذلك فى حدود القانون واللوائح المنظمة لهذا العمل.

2- أن المنظمة العامة شخص إدارى:

ومعنى ذلك أنها شخص من أشخاص القانون العام، يتمتع بسلطات الدولة وامتيازاتها، وينوب عن الدولة فى أداء مهامها فى حدود ما تخصص فيه. ويترتب على ذلك أن تأخذ أمواله صفة المال العام من حيث:

أ – كل تزوير فى حساباته يعتبر تزويراً فى محررات رسمية.

ب- لا يجوز الوفاء من أمواله إلا بموجب امر أو إذن سابق.

ج- لا تكون أمواله محلاً للتنفيذ الجبرى.

د – تعتبر الأشغال الجارية لحسابه أشغالاً عامة.

هـ – يكتسب عماله وموظفوه صفة العمومية، حيث يملكون سلطة إصدار قرارات إدارية تصلح موضوعاً لطعون الالغاء لدى مجلس الدولة.

3- استمرارية التخصص فى نشاط معين:

إن قرار انشاء المنظمة العامة يحدد نشاطها وتخصصها فى إدارة نشاط معين، ويستمر هذا التخصص فى إدارة ذلك النشاط أو الأنشطة المرتبطة به فى ظل قدر من الاستقلال عن السلطة الإدارية التى انشأتها. وهذا الاستقلال يكون:

أ – **إدارياً:** وهو الاستقلال الذى يفيد التخصص، بمعنى امتلاك المنظمة العامة لجهاز يملك سلطة التقرير فى شئونها، خصوصاً فيما يتعلق بجوانب الإيرادات والمصروفات.

ب– **مالياً:** وهذا الاستقلال يعنى فصل إيرادات ومصروفات المنظمة العامة عن ميزانية الدولة، مع استبقاء الفائض الذى تحققه لحسابها ووضعه تحت تصرفها. ولذا يكون للمنظمة العامة حسابات مستقلة وميزانية مستقلة.

ج– **فنياً:** ويعنى الاستقلال الفنى أن للمنظمة العامة الحق فى تطبيق أى اسلوب أو نمط فنى معين بما يتلاءم مع طبيعة العلم الذى تزاوله، الاهداف التى تتوخاها.

المنظمات العامة التقليدية – المصلحة الحكومية :

إن مجموعة الخصائص والاحكام القانونية التى وردت فى هذا الفصل تنطبق على ما اتفق على تسميته بالمنظمات العامة غير التقليدية، والتى تأخذ عادة شكل الهيئات العامة والمؤسسات العامة. وهى المنظمات التى تعتبر انعكاسا لنمو واتساع دور الدولة ليشمل مفهوم الصالح العام بما يتضمنه من أنشطة اقتصادية واجتماعية وفنية. وهذه المنظمات تحظى باهتمام خاص فى الأزمنة الحديثة يبرر التوسع الكبير فى استخدامها، باعتبارها صورة تطورية للمنظمات الحكومية.

إلا أن هناك نوعاً آخر من المنظمات العامة هى المنظمات التقليدية، أو كما تسمى أحياناً – المصلحة الحكومية. وقد سميت بالمنظمات التقليدية نظراً لان نشاطها يقتصر على الدور التقليدى للدولة متمثلا فى الوظيفة الحمائية لها، والتى تشمل الأمن والدفاع والقضاء والخارجية.

وعلى الرغم من تشابه النوعين من المنظمات – التقليدى وغير التقليدي– من حيث الاهمية والعديد من الخصائص الأخرى، إلا إنهما يختلفان من حيث اللوائح والأحكام المنظمة. وإذا كنا قد اسهبنا فى عرض كل ما يتعلق بالمنظمات غير التقليدية،

فإنـه يلـزم- لاكتمـال الـصورة – أن نـورد أهـم مـا يميـز المنظمـات التقليديـة فـى هـذا الخصوص. وتفادياً للازدواج، فإن ما ذكر بالنسبة للمنظمات غير التقليديـة، ينطبـق علـى المنظمات التقليدية أيضاً فى حالـة عـدم تعارضـه مـع الخـصائص المميـزة لهـذه المنظمـات الاخيرة.

وقد عرف المنظمة التقليدية بأنها المنظمة الرئيـسية للجهـاز الإدارى، والتـى تـسمى بتسميات متعددة منها وزارة- إدارة- مصلحة حكومية- أو وزارة دولة.

وتتكون المصلحة الحكومية من ثلاث مستويات:

1- **القيادة العليا:** ويمثلها الوزير، الذى يعتبر الرئيس الأعلى للـوزارة. ويلاحـظ أن منصب الوزير هو منصب سياسى وإدارى فى نفس الوقت.

2- **الإدارة العليا:** ويمثلها وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح والمديرين العمـوميين. وهذا المستوى يمثل الحلقة التى تصل بين القيادة العليا ذات الـصفة الـسياسية من ناحية، والهيئة الإدارية من ناحية أخرى.

3- **الهيئة الإدارية:** وتضم مجموع أعضاء الخدمة المدنية الذين يقومون بالواجبات الأساسية فـى الجهـاز الإدارى، ويعملـون تحـت الإشـراف المباشـر لـلإدارة العليا.

الإطار القانونى للمصلحة الحكومية:

خلافاً لما ذكر بخصوص المنظمات العامة غـير التقليديـة، فـإن للمـصلحة الحكوميـة بعض الأركان القانونية المميزة اهمها:

1- لا تتمتع المصلحة الحكومية باستقلال إدارى يميز المصلحة الواحدة فـى الجهـاز الإدارى عن باقى المـصالح الحكوميـة فـى نفـس الجهـاز. وبهـذا تخـضع هـذه المصالح جميعها لقواعد عامة واحدة، تنبع كلـهامن قـوانين وتـشريعات الدولـة. وتكون التصرفات الإدارية للمصلحة فى حدود هذه القواعد.

2- لا تتمتع المصلحة الحكومية باستقلال مالى يميزها عن باقى المصالح الحكومية الأخرى. لذلك فإن مواردها وإيراداتها تعتبر جزءاً من موارد وإيرادات الدولة ممثلة فى ميزانيتها العامة.

إن معنى الركنين السابقين، أن المنظمات العامة التقليدية لا تتمتع بالاستقلال الإدارى والمالى والفنى الذى تتمتع بهم المنظمات العامة غير التقليدية. ولعل السبب فى هذا التميز أنها تمارس عادة نشاطاً وإن كان عاماً، إلا أنه يتمتع بخصائص تتطلب نوعاً من المرونة والاستقلالية والسرعة فى اتخاذ القرارات، وهذا يبرر ابعادها عن النمط الروتينى التقليدى السائد فى إدارة المصالح الحكومية.

المبادئ التنظيمية للمنظمات العامة:

حيث أن المنظمات العامة تخضع لملكية الدولة، وتستهدف تحقيق الصالح العام، فإن القانون عادة ما ينظم عدداً من المبادئ التى تحكم أعمال وتصرفات تلك المنظمات. وقد لخص (الجرف، مرجع سابق) تلك المبادئ على النحو التالى:

1- مبدأ سير المنظمات العامة بانتظام:

وذلك على أساس أن الخدمات التى تؤديها المنظمات العامة ينظر إليها على أنها خدمات جوهرية بالنسبة للجمهور، ومن ثم لا يمكن الاستغناء عنها. لهذا السبب تخضع المنظمات العامة لنظام قانونى خاص، يضمن استمرار سيرها وعدم توقفه أو انتهاء هذا النشاط، كما تتجه معظم التشريعات إلى تحريم الأضراب فى المنظمات العامة.

2- مبدأ مسايرة المنظمات العامة للحاجات المستحدثة:

وهذا يعنى ضرورة تطوير تلك المنظمات من حيث النشاط الذى تقوم به، ومن حيث الوسائل المستخدمة فى إدارتها، وذلك لضمان أنها تتمشى مع الحاجات المتجددة لجمهور المتفعين.

3- مبدأ مساواة الأفراد فى الانتفاع بخدمات المنظمات العامة:

ويعنى أنه متى توافرت لدى الأفراد المنتفعين بخدمات المنظمة الشروط التى يحددها قانون انشائها للحصول على ما تؤديه من خدمات، وجبت التسوية بينهم فى المعاملة تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون. ولا يتنافى مع مبدأ المساواة أن توضع شروط عامة ينبغى توفرها فى كل من يريد الانتفاع بالخدمات التى تقدمها المنظمة العامة، كتحديد رسم معين على من يريد الحصول على الخدمة، أو تحديد مؤهلات خاصة لمن له حق الالتحاق بوظائف عامة معينة. ويلاحظ أن مبدأ المساواة لا يحرم الإدارة سلطتها التقديرية فى أن تختار من بين طوائف الأفراد من يكون قد استوفى شروط الانتفاع، فتختص بعضهم بالخدمة التى تؤديها المنظمة دون البعض الآخر، بشرط أن تستند فى تصرفها إلى اعتبارات المصلحة العامة. وتطبيقها لهذا المبدأ يجوز للمنظمات العامة تفضيل الرجال على النساء فى التعيين لأداء وظائف معينة دون أن يمس هذا التصرف مبدأ المساواة المذكور.

4- مبدأ استبعاد هدف الربح:

عندما تنشئ الحكومة منظمة عامة فإن هدفها يكون الوفاء بحاجات عامة للجمهور، ومن ثم فإنها لا تقصد تحقيق الربح ولا تسعى إليه. وليس المقصود من ذلك أن تكون الخدمات التى تؤديها المنظمة العامة بالمجان، بل كثيراً ما يكون الانتفاع بالخدمة مقابل دفع رسوم معينة، ولكن هذه الرسوم لا تحصل بقصد تحقيق الربح، وإن كانت تشارك فى تخفيف العبء عن الميزانية التى يتحملها فى النهاية الممولون عن طريق الضرائب.

ويلاحظ أن المبدأ الأخير مقصور على المرافق العامة التقليدية، وبالتالى فإنه لا ينطبق على بعض المنظمات العامة الاقتصادية مثل شركات القطاع العام التى يعتبر الربح هدفاً من أهدافها. وهذه المنظمات لها أوضاع خاصة، وتدار طبقاً للوائح تختلف عن لوائح القانون الإدارى الذى يحكم سير العمل فى المرافق العامة. وسوف نتعرض لمنظمات القطاع العام بشئ من التفصيل فيما بعد.



الفصل الثاني

التكوين التنظيمى للمنظمات العامة

إذا كانت نقطة البدء فى تكوين المنظمة العامة- أو أى منظمة أخرى- تتمثل فى تحديد الهدف المزمع تحقيقه، فإن الخطوة التالية تتمثل فى تحليل وتحديد الأعمال اللازم القيام بها لتحقيق ذلك الهدف. ومع تطبيق مبادئ التخصص وتقسيم العمل، يتم الجمع بين الأعمال المتشابهة والأعمال المكملة لبعضها البعض فى مجموعات تمثل وحدات تنظيرية مستقلة، يتحدد لها اختصاصات معينة تباشرها، هذه الوحدات تطلق عليها تسميات مختلفة منها الأقسام، الإدارات، المصالح، وما شابه ذلك.

وعند القيام بعملية التجميع الوظيفى بالصورة السابقة، فمن الضرورى استخدام أسس معينة يتم على أساسها هذا التجميع، وفى مجال المنظمات العامة، يمكن التمييز بين أربعة أسس للتجميع هى:

1- التخصص الوظيفى.
2- العمليات.
3- فئات المتعاملين.
4- الإقليم.

(1) التخصص الوظيفى:

يعتبر أكثر أسس التجمع انتشارا فى الدوائر الحكومية، وهنا يوزع العمل بين الوزارات حسب التخصص الفنى لكل وزارة، ويقسم العمل فى نطاق الوزارة على أساس التخصص أيضاً، فتنقسم وزارة الصحة مثلاً إلى إدارات ومصالح للأمراض المتوطنة، والطب العلاجى، والصحة العقلية، والمعامل، والطب الوقائى، وبالمثل تقسم وزارة التربية والتعليم إلى إدارات للتعليم الابتدائى والثانوى والفنى والتجارى والزراعى... وهكذا.

والميزة الأكبر لهذا الأساس من أسس التجميع هى تحقيق السرعة فى أداء عمل معين أو معالجة مشكلة معينة. والسبب فى ذلك أن تجميع الوظائف المتصلة بأداء عمل معين فى إدارة أو مصلحة واحدة خاضعة لإشراف موحد، يحقق السرعة فى إنجاز ذلك العمل أكثر من الحالة العكسية وهى توزيع تلك الوظائف على أكثر من إدارة. وهذا التجميع يقلل أيضا من الجهود الضائعة فى محاولة الحصول على موافقة جهات متعددة، قبل اتمام العمل أو تقديم الخدمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التجميع يحقق نوعا من التوقيت السليم للأنشطة وتسلسل الأوامر بطريقة فعالة.

ومن المزايا الأخرى المرتبطة بهذا النوع من التجميع هو أنه يقلل تماما من الازدواج أو يقضى عليه كلية. فعند وجود أكثر من إدارة ومصلحة للتعامل مع المشاكل العمالية مثلا، كأن تكون هناك إدارة للتأمينات الاجتماعية، وأخرى لتعويضات البطالة وثالثة للتوجيه المعنوى، فإن العلاقات بين هذه الإدارات لابد أن تتداخل بل وتتعارض فيما بينها، ويكون الازدواج هو الصفة الغالبة على أعمال تلك الإدارات. ومن ثم فإن تجميعها فى إدارة واحدة أو وزارة واحدة مثل وزارة العمل، يحقق قدراً أكبر من التنسيق، ويقضى على الازدواج.

ومن ناحية أخرى، فإن التكامل الوظيفى الذى يحققه هذا التجميع يجعله فى نظر الكثيرين أكثر مناسبة من أى أساس آخر لخدمة أهداف الحكومة كما يراها ويفهمها جمهور المواطنين. فالجماهير ترى عادة النتيجة النهائية، ولا يهمها الطريقة أو الوسائل التى تحققت بها هذه النتيجة، وبناء عليه تستطيع التعبير عن موافقتها أو عدم موافقتها على أغراض معينة من واقع النتائج المحققة. ويمكن توضيح هذه النقطة بالقول بأن الجماهير تهتم أساسا بالحلول التى تقدمها الحكومة لمشاكل معينة، أو مدى التزام الحكومة بتنفيذ واجبات معينة تتوقعها تلك الجماهير. وهذا الاهتمام لا يمتد إلى الوسائل أو الإجراءات المتبعة فى حل تلك المشاكل بقدر اهتمامه بالحل نفسه. وبالتالى فإن التجميع طبقاً للتخصص الوظيفى يعتبر ذا فاعلية أكبر من حيث التحديد القاطع لمسئولية حل المشاكل المعينة أو النهوض بالتزامات معينة تجاه الجماهير. وبالتالى يتمكن المواطنون من

معرفة الفرد المسئول أو الجهة المسئولة عن كل شأن من شئونها. وهذه الرؤية تصبح غير واضحة فى حالة توزيع الاختصاصات على أكثر من جهة.

وبالرغم من المزايا السابقة، إلا أن التجميع طبقا للتخصص الوظيفى يخلق اتجاها نحو الاستقلال الذتى من جانب مديرى الإدارات أو المصالح الحكومية، حيث يجمع كل منهم كل ما يحتاج إليه من وظائف وفنيين وخبراء وسائر العناصر اللازمة للتعامل فى عمل معين أو مشكلة معينة. ويترتب على ذلك نوع من القطاعية الإدارية، بمعنى أن تصبح كل إدارة غير راغبة فى التعاون مع الادارات أو المصالح الأخرى نظرا لاستقلالها التام بعملياتها. مثلا، قد تهتم وزارة الزراعة اهتماما رئيسيا بتنمية مصادر المياه من وجهة نظر تأثيرها على التربة الزراعية، وبالتالى توفير القدر الكافى واللازم لأعمال الرى. ومع ذلك فإنها تتجاهل النظر إلى مصادر المياه من حيث توليد الطاقة أو الأعمال الملاحية. ومن ناحية أخرى فإن مرفق المياه يهتم أساسا بتوفير مياه الشرب لان ذلك يمثل مسئوليته الرئيسية. ومن ناحية ثالثة، فإن وزارة النقل تنظر إلى مصادر المياه أيضا نظرة مخالفة، أى من حيث تسهيل عمليات الملاحة الداخلية وتأثير ذلك على نقل البضائع. بناء عليه فإن النظرة الواحدة إلى مصدر واحد (مصادر المياه) تختلف من حالة إلى أخرى نتيجة للتجميع على أساس التخصص الوظيفى.

(2) العمليات:

ان البديل الثانى لتجميع الوظائف يكون على أساس العملية، ويتمثل فى الجمع بين الأفراد الذين يؤدون نفس العمل أو الآلات التى تقوم بعمل متشابه أو الاثنين معاً. مثلا يمكن الجمع بين جميع الأفراد الذين يمارسون مهنة واحدة كالمهندسين أو المدرسين أو الأطباء أو المحامين فى إدارة واحدة. وبالمثل، يمكن تجميع الأفراد العاملين على آلة معينة فى إدارة واحدة كإدارة السكرتارية أو إدارة النسخ فى إدارة أو مصلحة ما.

وطبقا لهذا التجميع، فإن وزارة الصحة مثلا سوف تضم جميع الأطباء والممرضين، وجميع أخصائى التحليل والمتخصصين فى الطب النفسى، وسوف يشمل اهتمامها ليس برامج الصحة العامة الحكومية فحسب، بل أيضا جميع الخدمات الصحية التى تقدمها

المدارس الخاصة والمصانع ووحدات الجيش. وبنفس المنطق فإن جميع العاملين فى مهنة القانون يصبحون تابعين لوزارة العدل، وجميع المهندسين تابعين لوزارة الاشغال، التى تتولى ارسالهم فى مهام معينة خاصة بالإدارات الحكومية أو الوزارات الأخرى كلما دعت الحاجة. ومرة أخرى، فإن التطرف فى تطبيق هذا الأساس التجميعى قد يعنى قيام المهندسين التابعين لوزارة الأشغال بتنفيذ جميع الأعمال الهندسية فى الجيش.

ومن المزايا الرئيسية لهذا النوع من التجميع أنه يحقق أقصى استفادة ممكنة من الخبرات المتخصصة، سواء من جانب الأفراد أو الآلات. فإذا كان أطباء المدارس مثلا تابعين لوزارة الصحة بدلا من تبعيتهم لوزارة التربية والتعليم، فمعنى ذلك وجود اتصال وثيق بينهم وبين زملائهم من الأطباء المتخصصين، وهذه العلاقة تزيد من كفاءتهم الطبية، وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا الوضع يمكن من الاستخدام الأمثل للمعدات الطبية الحديثة والمعامل المتخصصة.

ومن ناحية أخرى، فإن هذا البديل يحقق وفورات اقتصادية فى عنصرى العمل والآلات لا يمكن انكارها، وذلك نتيجة للعمل بالحجم الكبير. ولتوضيح ذلك فإن تركيز جميع أعمال الطباعة التى تحتاجها المنظمات الحكومية فى مصلحة واحدة هى هيئة المطابع الحكومية مثلا، سوف يوفر كثيرا من نفقات الأجور والنفقات الرأسمالية التى كان من الممكن أن تظهر فى حالة استقلال كل منظمة بانتاج المطبوعات التى تحتاجها داخليا.

ان التجميع على أساس العملية يجعل من الممكن تحقيق مستوى أفضل من التنسيق بالنسبة لاستخدام الخدمات المتخصصة. فعند التجميع على أساس التخصص الوظيفى، يكون لكل إدارة أو مصلحة حكومية مكتبا للاحصاء خاصا بها. وعند التحول إلى التجميع على أساس العملية، فإنه يمكن تخصيص إدارة مستقلة للقيام بهذا الغرض، مثل انشاء الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء الذى يقوم بجمع البيانات وتصنيفها واعداد الاحصاءات اللازمة لجميع أوجه النشاط الحكومى وغير الحكومى، ويقوم بتوزيع تلك البيانات الاحصائية إلى من يهمه الأمر حسب احتياجات الإدارات والمصالح المختلفة؛ وفى هذه الحالة الأخيرة، فإنه يمكن استخدام خبراء متخصصين وآلات احصائية حديثة،

وهو الأمر الذى يتعذر تنفيذه عمليا طبقا لأى أساس آخر من أسس التجميع. وبالمثل فإن تجميع القانونيين فى إدارة أو وزارة واحدة يزيد من كفاءة العمل وسرعة اعداد وبحث واصدار التشريعات واللوائح.

ولعل أفضل المزايا التى يحققها هذا التجميع هو تنمية الشعور بالانتماء إلى مهنة معينة من جانب العاملين فى المنظمات الحكومية. فالطبيب التابع لوزارة التربية والتعليم مثلا، يشعر بعدم الانتماء إلى الجهة التى تستطيع تقييم عمله ووضعه فى المكانالصحيح بالنسبة لزملائه الذين يزاولون نفس المهنة. ولا شك أن الصورة تتغير كثيرا فى حالة تبعية هذا الطبيب لوزارة الصحة، حيث يستطيع أن يرى نفسه من خلال رفقاء المهنة الواحدة، كما يطمئن إلى قدرة الهيئة التابع لها فى تقييمه التقييم الصحيح.

ان التجميع على أساس العملية لا يخلو أيضا من العيوب، ومن أبرز هذه العيوب أن الخطأ أو عدم الفاعلية فى أداء الخدمة المعينة لا يؤثر على الإدارة أو المصلحة القائمة بهذه الخدمة فحسب، بل يؤثر على جميع الإدارات والمصالح والوزارات الأخرى المستفيدة من تلك الخدمة. مثلا فى حالة التجميع على أساس التخصص الوظيفى يصبح لكل إدارة أو مصلحة وحدة خاصة بها لانتاج المطبوعات التى تحتاجها. وفى حالة قصور هذه الوحدة عن القيام بعملها، فإن المصلحة التابعة لها سوف تعانى من آثار هذا القصور بصفة منفردة. وعلى العكس من ذلك فإن قصور الهيئة العامة للمطابع الحكومية او مصلحة المساحة، فى حالة التجميع على أساس العملية، سوف ينتج أثره السئ على جميع الإدارات والمصالح الحكومية التى تتعامل معها. ونفس الشئ يمكن أن يقال بالنسبة للخدمات الأخرى.

وإذا كان التجميع على أساس العملية يحقق نوعا من الانتماء إلى المهنة كما أوضحنا، إلا أن هذا الانتماء له مشاكله الانسانية أيضا. فالطبيب التابع لوزارة الصحة عندما يكون مبتدئا أو حديث التخرج يشعر بضآلته بجانب الاطباء الكبار ذوى الخبرة الطويلة، والذين يقومون بالجزء الأكبر من العمل. وعلى العكس من ذلك فإن انتماء

نفس الطبيب إلى وزارة التربية والتعليم مثلا، يعطيه فرصة أكبر لممارسة العمل، بجانب الشعور بالاستقلال بعيدا عن وصاية الأطباء الأقدم أو الأكثر خبرة.

ومن الانتقادات الأخرى الموجهة إلى هذا النوع من التجميع، أنه يهتم بالوسائل أكثر من الاهتمام بالغايات، وهذا يؤدى إلى انتشار الروتين وتسلطه على النشاط الحكومى، فإلى الوقت الحاضر لازال الكثير من المحاسبين يعتقدون أن الاحتفاظ بسجلات محاسبية سليمة ودقيقة يمثل النشاط الأساسى والأكثر أهمية فى المنظمات الحكومية. وعند تركيز الأعمال المحاسبية فى وحدة إدارية واحدة، مثل الجهاز المركزى للمحاسبات مثلا، فإن العاملين بهذا الجهاز سوف يلجأون إلى محاولات متعددة لإثبات أهمية العمل الذى يقومون به فى سائر الوزارات والمصالح الحكومية، وبالتالى تتغلب الاعتبارات المظهرية للسلطة، وتصبح التأخيرات البيروقراطية هى الظاهرة المتفشية. وهذه الظاهرة تبدو بصورة واضحة فى حالة الأنشطة القانونية حيث ترجع التعقيدات فى الاجراءات القانونية إلى الاهتمام المبالغ فيه بالشكل اكثر من الاهتمام بالمضمون. ولذلك يقال أن التجميع على أساس العملية يقوى من الناحية المظهرية المرتبطة بتقديم الخدمات أو القيام بالأنشطة الحكومية.

ومن ناحية أخرى، فإن تجميع ابناء المهنة الواحدة فى مصلحة أو إدارة واحدة يعنى تكوين ما يسمى بالعنجهية الوظيفية، أى التعصب للمهنة، وعندئذ تصبح عملية الرقابة الخارجية على نشاط المصلحة الحكومية عملية صعبة تقابل بامتعاض من جانب العاملين فى تلك المصلحة، على أساس أن الرقابة أو الانتقاد يأتيان من جهة "لا تعلم" أو أقل علما بطبيعة العمل الذى يزاولوه. يضاف إلى ذلك، أن العاملين بتلك المصلحة يشعرون نتيجة لتخصصهم أنهم أقدر من الأجهزة التشريعية على معرفة البرامج التى تزيد من كفاءة المهنة التى يزاولونها، مثلا، يشعر المدرسون أنهم أكثر قدرة على تحديد برامج ونظم التعليم من القادة السياسيين الذين "لا يفهمون" فى هذا العمل .

ومشكلة أخرى من المشاكل المرتبطة بهذا التجميع هى مشكلة إيجاد الكفاءات الإدارية التى تفوض إليها سلطة قيادة الإدارات أو المصالح الحكومية المتخصصة. فالقائد

الإدارى يجب أن يكون خبيرا متخصصا فى نوع العمل الذى تزاوله المصلحة المعينة، وإلا فإن العاملين فى تلك المصلحة لن يدينوا له بالطاعة، أو يعترفوا له بحق القيادة. ولعلاج هذه المشكلة، فقد تلجأ الحكومة إلى اعتبار الكفاءة الفنية المتخصصة، وليس القدرة الإدارية، أساسا للترقية إلى المراكز القيادية. ورغم أهمية الكفاءة الفنية، إلا أنها تفتقد النظرة الشاملة والقدرة على رؤية الموقف المعين بجميع أبعاده، وهما الصفتان اللازمتان للقيادة الإدارية السليمة.

(3) فئات المتعاملين:

طبقاً لهذا النوع تجمع الأعمال اللازمة لخدمة فئة معينة من المتعاملين فى إدارة أو مصلحة واحدة. ومن أمثلة ذلك مكاتب الاحداث، مكاتب صحة الطفل، جمعية المحاربين القدماء، جمعية مشوهى الحرب، مكاتب رعاية المهجرين وهكذا. وكل وحدة من هذه الوحدات تتعامل مع جميع المشاكل الخاصة بالفئة المعينة مثل مشاكل الصحة، التأمين، الرفاهية، التعليم وخلافه، وبالمثل يمكن القول بأن وزارة العمل والغرفة التجارية تنتظمان – إلى حد كبير– طبقاً لهذا الأساس، حيث تختص الأولى بشؤون العمال وتختص الثانية بشؤون التجار.

واكبر ميزة يتمتع بها هذا التجميع هو تبسيط العلاقات بين الوحدات الحكومية وبين الجمهور. فالمهجر من منطقة معينة إلى منطقة أخرى يستطيع أن يحصل على ما يريد من معلومات خاصة بالخدمات التى تخصصها له الحكومة من مكتب الهجرة التابع له، بدلا من التردد على عدة أماكن متناثرة فى الإدارات والمصالح المختلفة، كما يستطيع المزارع أن يحصل على المعلومات التعاونية الزراعية المخصص لخدمة المزارعين، ولذلك فإن هذا النوع من التجميع يحقق ميزة السرعة فى تقديم الخدمات إلى فئات المتعاملين.

وتبرز أهمية هذا التجميع أيضا من حقيقة أن بعض فئات الجماهير تحتاج إلى نوع خاص من الرعاية والخدمة قلما يتوفر فى أى نوع آخر من أسس التجميع، فملاجئ الايتام تقوم بتقديم جميع الخدمات الصحية والتعليمية والتدريبات المهنية لتلك الفئة بطريقة متكاملة، وعلى أساس موحد من المعاملة، قلما يتوفر بنفس المستوى فى حالة

توزيع تلك الخدمات على أكثر من جهة، وبذلك تسهم فى مساعدة أفراد تلك الفئة على تحمل ظروفهم الصعبة وتبتعد بهم عن الانحراف. وبالمثل فإن المعاملة الخاصة التى يلقاها جرحى الحرب فى الجمعيات التى تقام لرعايتهم تشعرهم بمدى تقدير الدولة لما قدموه من تضحيات.

ورغم المزايا الواضحة التى يحققها هذا التجميع، إلا أنه لا يخلو من عيوب. فمن ناحية، لا يمكن تطبيقه تطبيقا عاما أو شاملا، وأى محاولة للتوسع فى تطبيقه تعنى الازدواج وصعوبة التنسيق على مستوى الدولة.

ومشكلة أخرى ترتبط بهذا التجميع وهى صعوبة تحديد مجال الاختصاص. مثلا، ما هى دائرة اختصاص مكتب رعاية العجزة أو المسنين؟ هل تشمل هذه الدائرة خدمات الصحة والمساعدة المالية فقط، أم يجب أن تشمل أيضا امدادات المياه والوقاية ضد خطر الحريق؟ أن زيادة دائرة الاختصاص عن حد معين تعنى تعقد النشاط الإدارى للدولة ككل. وإذا قلنا بأن فئة العجزة أو المسنين التابعين لمكتب الرعاية المذكور تحصل على احتياجاتها من الماء والاحتياجات الصحية من وزارة الصحة، والخدمات الحمائية من وزارة الداخلية، والحماية ضد الحريق من ادارات المطافئ وهكذا، فمعنى ذلك انقضاء اساس التجميع طبقا لفئة المتعاملين. والسبب فى ذلك أن كل مواطن له الحق فى التمتع بالخدمات السابقة ومن نفس المصادر. وعلى ذلك فإنالتجميع طبقا لفئات المتعاملين لا يكون صالحا للتطبيق أو انتاج اثره إلا فى وجود فئة مميزة من الافراد، الذين يمكن حصر احتياجاتهم من الخدمة وتقديمها بصورة متكاملة ون مصدر مركزى واحد.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن التجميع على أساس فئات المتعاملين لا يمكن أن يساعد فى تقديم الخدمات على أساس مبدأ الانتاج الكبير المدى، وهذا يجعل تقسيم العمل والتخصص عملية صعبة، وبالتالى يزيد من تكلفة تقديم تلك الخدمات.

(4) الاقليم:

ان التجميع على اساس المنطقة أو الاقليم يستخدم على نطاق واسع فى الدوائر الحكومية، وهو الاساس الذى يؤدى إلى اللامركزية الإدارية، اى تخصيص ادارات لخدمة

الأفراد فى مواطنهم بدلا من الحصول على الخدمة من الادارات الموجودة فى العاصمة. وعلى مستوى الوزارات يمكن أن تنظم وزارة الخارجية مثلا على اساس تخصيص مكتب مستقل أو إدارة مستقلة للعلاقات مع دول أوروبا الغربية، وآخر للعلاقات مع دول أوروبا الشرقية، ومكتب ثالث للعلاقات مع دول أمريكا اللاتينية وهكذا. ويمكن ملاحظة هذا الاساس من أسس التجميع أيضا فى تقسيم مدينة الاسكندرية إلى حى وسط وحى شرق وحى غرب الاسكندرية، حيث يشرف مكتب متخصص على جميع أعمال المدنية فى القطاع المخصص له.

وعلى الرغم من أن التجميع على أساس المكان أو الاقليم يمكن أن يكون من العوامل التى تؤدى إلى اللامركزية فى أداء الخدمات الحكومية كما أوضحنا، إلا أن هناك فرقا بين اللامركزية وبين هذا النوع من التجميع. فاللامركزية الحكومية تتضمن ليس تفويضا السلطة الإدارية اللازمة لأداء الخدمات فحسب، بل تتضمن تفويض السلطات السياسية والتشريعية أيضا. وهذه السلطات بعد تفويضها، لا يمكن إلغاء هذا التفويض إلا من خلال الاجهزة التشريعية فى الدولة، وعلى العكس من ذلك، فإن التجميع على أساس المناطق لا يزيد عن كونه مجرد تنظيم أو توزيع للسلطة الإدارية، وهذا التوزيع لا يغير من حقيقة أن تلك الوحدات التنظيمية الموزعة توزيعا جغرافيا شاملا لا زالت تحت سيطرة ورقابة السلطة السياسية المركزية فى العاصمة، كما هو الحال فى أى نوع آخر من أنواع التجميع السابقة.

ومن أهم المزايا التى يحققها هذا التجميع أنه يحقق مستوى مرتفعا من التنسيق فى تقديم الخدمات والرقابة عليها. ومن المزايا الأخرى، إمكانية تحديد نوع ومجال الخدمة بما يتلاءم مع الظروف المميزة لكل إقليم. ويمكن أن تزيد فاعلية هذا التجميع إذا فوضت سلطة إدارة الوحدات الحكومية فى الاقاليم إلى أفراد من نفس المنطقة.

وهذا التجميع يخفض من تكلفة تقديم الخدمات الحكومية فى حالة ما إذا كانت الدولة تتكون من مساحات جغرافية واسعة، وبالتالى فإن توزيع الخدمات على أساس

إقليمى يخفض من تكلفة النقل والاتصال، كما يخفف من عبء الأعمال الكتابية والمراسلات.

ومن الانتقادات الموجهة إلى التجميع على أساس إقليمي أنه يؤدى حتما إلى وجود صعوبات فيما يتعلق بطريقة تنمية واتباع سياسات إدارية قومية موحدة. ومن الانتقادات الأخرى أن هذا التجميع يروج للنظرة الإقليمية الضيقة بدلا من النظرة القومية الشاملة.

ويعاب على هذا النوع من التجميع أيضا سهولة السيطرة عليه بواسطة الأجهزة السياسية للاقاليم، أو من جانب جماعات المصالح ومراكز القوى.

ان الأسس الأربعة السابقة لتجميع الوظائف وتكوين الوحدات التنظيمية هى أكثر الأسس انتشارا فى ميدان الإدارة العامة. وكما رأينا فإن كلا منها يتضمن بعض المزايا ولا يخلو من العيوب أو الانتقادات وبالتالى فإن تفضيل احدهما وتطبيقه إنما يعتمد على الأغراض المراد تحقيقها.

الوظائف العامة والمبادئ التنظيمية

للمنظمات الحكومية

إذا كان الخطوة الأولى فى عملية تكوين المنظمات الحكومية تتمثل فى تحديد الأهداف العامة كما أسلفنا، فإن تحقيق أى هدف يتطلب القيام بمجموعة محددة من الوظائف والأعمال اللازمة لانجاز هذا الهدف.

وحيث أن محور اهتمامنا هو المنظمات العامة، فإن معرفة الخصائص الرئيسية للوظائف العامة التى تمارس داخل المنظمات الحكومية يمكن أن تمدنا بصورة حقيقية للأوضاع التنظيمية السائدة فى الدوائر الحكومية.

وتعرف الوظيفة العامة بأنها منصب مدنى أو عمل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسئوليات معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ.

وطبقا للمعنى السابق يمكن التمييز بين الوظيفة وبين الموظف، فالوظيفة قد تكون مشغولة أو خالية، وتتميز بما تتضمنه من واجبات ومسئوليات، وبالمثل فإن الوظيفة لا

تتأثر بمن يشغلها من الموظفين، والسبب فى ذلك أن القاعدة التى تحكم الوظائف العامة هى أن تلك الوظائف تنشأ وتحدد حقوقها ومسئوليات من يشغلها قبل أن يعين فيها أحد، وهى لا تتأثر اطلاقا بموت شاغلها أو استقالته أو احالته إلى المعاش، إذ أن مصيرها منفصل عن مصير من يشغلها. والقاعدة أيضا أن الوظائف العامة تنشأ بالاداة التى يحددها المشرع طبقا لأحكام القانون الإدارى.

ولقد كانت الوظائف العامة فيما مضى تتسم بطابع السلطة والمظهر، وفى أغلب الحالات لم يكن يخصص لمن يشغلها مرتبات، لذلك كانت مقصورة على أفراد أسر معينة تربطها بالأسرة الحاكمة سلطات أو ولاء. ومع النمو الكبير فى دور الدولة، ومع اتساع حجم التنظيمات الحكومية وتعددها، ومع انتشار الأفكار الديموقراطية، اصبحت الوظيفة العامة تتسم بطابع الخدمة العامة، وأصبح من المستحيل قصر شغلها على طبقة اجتماعية بالذات، بل اصبحت حقا لكل مواطن، على أساس أن شغلها يعتبر مظهرا من مظاهر ممارسة الحقوق السياسية، وهو الحق الذى يجب أن يتمتع به جميع المواطنين على قدم المساواة. كما أصبح لزاما على كل موظف أن يتفرغ لأعباء الوظيفة التى يشغلها لكى يصبح قادرا على تحسين الخدمة التى يقدمها للمواطنين.

وبعد أن اصبحت الوظيفة العامة حقا لجميع المواطنين، أصبح من الضرورى تخصيص أجور ومرتبات للوظائف العامة بعد أن كانت فى الماضى مظهرا من مظاهر ممارسة السلطة حيث لا يتحدد لها مقابل مادى ثابت. ومن الطبيعى أن يختلف أجر الوظيفة العامة باختلاف مكانها فى الهيكل التنظيمى وباختلاف المؤهلات الخاصة والمهارات الواجب توافرها فى شاغلي الوظيفة.

ويتوقف تنظيم الوظيفة العامة على نظرة المشرع لها، وهذه النظرة تختلف من دولة إلى أخرى حسب المبادئ السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى تؤمن بها كل دولة، مثلا تختلف نظرة المشرع الأمريكى عن نظرة المشرع الأوروبى فى تنظيم الوظيفة العامة. فيرى المشرع الامريكى عدم وجود اختلاف بين الوظيفة العامة وبين الوظيفة الخاصة، وقد يكون ذلك راجعا إلى إيمان المجتمع الامريكى بالحرية الفردية وبالتالى الخوف من أن

يسيء الأفراد استخدام سلطاتهم التي قد تزودهم بها الوظائف العامة التي يشغلونها. وتنص بعض القوانين الأمريكية على أن الموظف العام لا يبقى في وظيفته أكثر من أربع سنوات يخرج بعدها من العمل بالحكومة، وذلك بالنسبة لبعض المناصب الحساسة والمراكز الكبيرة في الدولة. وإذا كان الغرض الظاهري من النص السابق هو عدم بقاء فرد واحد في نفس المنصب لعدد طويل من السنين مما قد يؤدي إلى اساءة السلطة الممنوحة له، علاوة على افساح المجال إلى أفراد آخرين قد يفيد المجتمع افادة أكبر، إلا أن بعض الكتاب يرى أن ذلك النص كان يستهدف اساسا خدمة رجال الاحزاب الحاكمة كي يتمكنوا من استبدال من مضت على خدمتهم بالحكومة في تلك المناصب أربع سنوات بآخرين من اتباعهم.

أما النظام الأوروبي فينظر إلى الوظيفة العامة باعتبارها مهنة ينقطع الفرد لادائها. ويعين الفرد بالوظيفة بناء على شروط معينة ويبقى بها حتى يستقيل أو يحال إلى المعاش أو يفصل لأسباب تأديبية أو مرضية. وطبقاً لهذا النظام لا يرتبط الفرد بوظيفة معينة أو بعمل في مكان معين، بل يصبح من حق الدولة أن تنقله من وظيفة إلى أخرى، فإن هذا الوضع يختلف عن النظام الامريكي حيث ينظر إلى الموظف العام باعتباره فردا على درجة كبيرة من المهارة والخدمة بالنسبة لعمل معين، وبالتالي عندما يقبل العمل بالحكومة يشترط وظيفة معينة بالذات. لذلك فإن طريقة اختيار الأفراد في النظام الامريكي تختلف عنها في النظام الأوروبي، حيث تتحدد درجة التخصص المطلوبة في الفرد الذي يشغل الوظيفة العامة في النظام الامريكي على أساس أنه سيربط مصيره بها كلية. أما طبقا للنظام الأوروبي فإنه يتطلب من الفرد الالمام بقدر معين من المعلومات العامة وجزء بسيط من التخصص، وذلك على افتراض أن الفرد سوف يكتسب التخصص اللازم من عمله الدائم بالوظيفة. ولأن مصير الفرد في هذا النظام غير مرتبط بالوظيفة التي عين بها، وحيث أنه من المحتمل نقله للعمل بوظيفة أخرى، لذلك فإن النظام الأوروبي لا يتطلب من الفرد تخصصا عاليا في مهمة معينة.

ومن ناحية أخرى فإن استمرار الفرد فى الوظيفة ليس قاعدة فى النظام الأمريكى، وبالتالى فإذا الغيت الوظيفة لأى سبب من الأسباب يفقد الفرد عمله، وعلى العكس من ذلك نجد أن النظام الاوروبى يأخذ بفكرة الخدمة المستمرة للفرد بغض النظر عن الوظيفة التى يشغلها. ومعنى ذلك أنه إذا ألغيت الوظيفة، نقل الفرد إلى وظيفة أخرى تتناسب مسئوليتها مع ما يحمل من مؤهلات وما لديه من خبرات. ويلاحظ أن جمهورية مصر العربية وأغلب الدول العربية يأخذون جميعا بنظام مشابه للنظام الأوروبى فيما يتعلق بتنظيم الوظائف العامة.

العلاقة بين الموظف ومنظمات الإدارة العامة :

لقد كان الاتجاه السائد فى الماضى هو النظر إلى علاقة الموظف بالمنظمات العامة باعتبارها علاقة تعاقدية، وذلك على أساس أن الموظف يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادى من جانبه يتوافق مع إرادة السلطة المهيمنة على التنظيم فى قبوله. ولكن هذه الظرة تغيرت وذلك لعدة أسباب منها:

1- ان اعتبار العلاقة بين الموظف وبين التنظيم علاقة تعاقدية إنما يعنى أن هناك مناقشات حرة تشمل شروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، وهذا لا يتحقق عند تعيين الموظف لأن أحكام الوظيفة تكون مقررة سلفا بواسطة القوانين واللوائح.

2- أن جوهر العلاقة التعاقدية يتمثل فى إمكانية تعديل شروط العقد بشرط توافر إرادة المتعاقدين. وهذا الشرط غير موجود أيضا فى علاقة الموظف العام بالتنظيم الحكومى، حيث تتمتع إدارة التنظيم بتعديل أحكام الوظيفة العامة بمحض إرادتها دون الالتزام بالحصول على موافقة الموظف. ومن غير أن يكون للموظف الحق فى الاحتجاج على هذا التصرف.

وبناء عليه فقد تغيرت النظرة إلى الموظف العام وبطبيعة علاقته بالمنظمات الحكومية ولم يعد ينظر إليها باعتبارها علاقة تعاقدية. وانتهى الأمر إلى اعتبار أن الموظف

العام يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها. وهذا يعنى أن الموظف العام أصبحت تحكمه علاقة تنظيمية، أو بمعنى آخر اصبح الموظف العام فى مركز تنظيمى تترتب عليه عدة نتائج:

1- يتم التعيين فى الوظيفة وتترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار به وليس برضاء الموظف أو قبوله التعيين، على أن يبقى ثابتا أن رضاء الموظف وإن لم يكن شرطا فى ترتيب أحكام الوظيفة العامة، إلا أنه يلزم بتنفيذ قرار التعيين، وهذا يعنى أن الموظف لا يجبر على قبول الوظيفة العامة إذا كان قرار التعيين يرتب بعض الآثار القانونية من تاريخ صدوره مثل الأقدمية وحساب المدد اللازمة للترقية ، فإنه لا ينتج بعض الآثار الأخرى كاستحقاق المرتب أو الأجر إلا من تاريخ استلام العمل. ومن ناحية أخرى فإن سلطة الموظف العام بالتنظيم الحكومى لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة، إنما يلزم لزوال هذه السلطة أن يصدر الأمر بقبوله الاستقالة.

2- حيث أن الوظيفة العامة تنشأ وتنظم بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بها، فإن التعيين فى وظيفة عامة لا يكسب صاحبها حقا شخصيا على هذه الوظيفة، بل يضفى عليه المركز القانونى الخاص بالوظيفة، وهذا المركز يمكن تعديله إذا كان هذا التعديل يحقق المصلحة العامة، ولا يصح للموظف أن يطلب معاملته على أساس القواعد التى عين فى ظلها والتى تم تعديلها، وإن كان هذا التعديل لا يسقط حق الموظف فى الدرجة أو المرتب الذى يكون قد حصل عليه قبل التعديل.

3- فى حالة بقاء المركز التنظيمى للوظيفة قائما دون تعديل، فإنه يفرض على الموظف وعلى الإدارة العليا فى ذلك التنظيم، ولا تملك السلطة الإدارية مخالفته باجراءات فردية، كما لا يملك الموظف التنازل عن حقوقه المقررة فى هذا المركز أو التصالح فى شأنها.

شروط التوظف:

أن المبادئ العامة التى تحكم شروط التعيين فى الوظائف العامة كما تحددها بعض القوانين:

1- **شرط الجنسية:** ويفيد بأن الشخص القائم بالخدمة المدنية فى الدولة يجب أن يكون متمتعا بجنسية هذه الدولة أو جنسية إحدى الدول الأخرى التى تعاملها بالمثل.

2- **شرط حسن السيرة والسمعة:** ويعنى ضرورة تمتع الموظف العام بكل ما يحفظ له كرامته وكرامة الوظيفة العامة التى يتحمل مسئوليتها فهى مواجهة الأفراد المتعاملين مع الإدارة العامة. ومن هذه الشروط أن يكون الموظف محمود السيرة وحسن السمعة، بمعنى ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية ومخلة للشرف أو الأمانة، إلا إذا كان قد رد إليه باعتباره، بالإضافة إلى ضرورة إلا يكون الموظف قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو بقرار تأديبى نهائى، ما لم تمض على صدوره أربعة أعوام على الأقل.

3- **شرط اللياقة الفنية:** ويقصد به توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية الخاصة التى تستلزمها اعباء الوظيفة، وذلك طبقا للمواصفات الخاصة بالوظيفة.

4- **شرط اللياقة الطبية:** وهو الشرط الذى يضمن توفر السلامة الصحية لدى الموظف، ويكمل تحقيق قدرته على تحمل أعباء الوظيفة ومجهودها.

5- **شرط السن:** ويعنى أن يكون المرشح للوظيفة العامة قد بلغ سنا يكتسب عندها قدرا من النضج السئ والتمييز بما يعينه على تحمل مسئوليات الوظيفة العامة.

6- **شرط اجتياز الامتحان بنجاح:** ويعنى أنه يشترط فيمن يعين فى إحدى الوظائف العامة أن يجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.



طرق اختيار الموظفين العموميين:

هناك طرق متعددة لاختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة فى التنظيمات الحكومية منها:

1- **الاختيار المطلق للإدارة:** وتعنى أن تكون الادارة ذات سلطة تقديرية فى اختيار الموظف دون أن تلتزم بشئ فى هذا الصدد، إلا أن يكون المرشح مستوفياً لكافة شروط التعيين.

ويعاب على هذه الطريقة أنها تفتح باب التعسف والمحاباة، كما تؤدى إلى السماح للمرشحي الذين لم يعينوا بالطعن فى قرارات التعيين، إلا إذا كان المعين غير مستوف للشروط القانونية.

2- **اختيار الموظفين عن طريق الشعب:** والانتخاب يكون عاما، بمعنى أن يشترك فيه جميع من تتوافر فيه الشروط المقررة فى القوانين واللوائح. وهذا النوع من الانتخاب يطبق فى الولايات المتحدة عند اختيار القضاة، كما يطبق فى مصر عند انتخاب العمد والمشايخ.

3- **طريقة الاعداد الفنى:** وهنا تلجأ الإدارة إلى بعض المعاهد الفنية الخاصة لاعداد أفراد لبعض الوظائف العامة، وتكون الإدارة ملزمة بتعيين خريجى تلك المعاهد فى الوظائف التى يؤهلون لها.

4- **طريقة امتحان المسابقة:** وتتمثل فى عقد امتحان يتقدم إليه من تنطبق عليه شروط التوظف، ويتم اختيار الأفراد الذين يحققون أعلى مستوى، وذلك على أساس العدالة والمساواة والتكافؤ بين المرشحين.

5- **نظام الوظائف المحجوزة:** وهنا يقرر المشرع لاعتبارات انسانية بحتة، وبغض النظر عن توافر شروط الصلاحية المقررة، يقرر حجز بعض الوظائف أو نسب معينة منها، وقصر التعيين فيها على أفراد معينين، وذلك كنوع من المكافأة لهم عما يكونوا قد تحملوه من تضحيات فى سبيل الوطن، مثل المحاربين القدماء ومشوهى الحرب وأبناء الشهداء.

الفصل الثالث

تصنيف المنظمات العامة

أن منظمات الإدارة العامة سواء أكانت فى شكل وزارات أو مصالح أو هيئات عامة أو مؤسست عامة أو مكاتب، تصنف تحت مجموعة متعددة من التصنيفات هى:

(1) التصنيف على أساس نوع السلطة.

(2) التصنيف على أساس نوع النشاط.

(3) التصنيف على أساس مجال النشاط.

(4) التصنيف على أساس التبعية.

أولاً : التصنيف على أساس نوع السلطة :

عند تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة، نفرق بين كل من الوحدات التنفيذية والوحدات الوظيفية والوحدات الاستشارية.

الوحدات التنفيذية :

يقصد بها الجهات الإدارية الأصيلة التى تتولى تنفيذ المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية، أى الحكومة. والوحدة الرئيسية فى هذا الخصوص هى الوزارة. والفكرة هى أن كل نشاط رئيسى من أنشطة الدولة مثل الزراعة والصناعة والحربية والداخلية وغيرها، يجب أن يعهد به إلى وزارة مستقلة.

ونظرا لتزايد وظائف الدولة والميل إلى التخصص فى مجال الإدارة العامة، وزيادة العبء الملقى على عاتق الوزارات، فقد نشأت الحاجة إلى انشاء إدارات مستقلة تتطلب قدرا كبيرا من التخصص. وهذه الإدارات تأخذ تسميات مختلفة. وفى مصر تسمى الهيئات العامة والمؤسسات العامة، بناء عليه يمكن تعريف الوحدات التنفيذية بأنها الهيئات المختصة بتحقيق الاغراض الرئيسية التى قامت من أجلها الدولة.

وإذا كانت الوزارة – كوحدة إدارية – تقوم على اساس تحقيق غرض حكومى اصيل، فإن متطلبات التخصص وتقسيم العمل تستوجب تقسيم الوزارات داخليا إلى وحدات عاملة أكثر تخصصا، فتقسم الوزارة الواحدة إلى عدد من المصالح، كما تنقسم المصالح إلى إدارات، والإدارة إلى مكاتب وهكذا. وتتحدد اختصاصات كل وحدة من هذه الوحدات عن طريق اللوائح والقوانين المنظمة.

الوحدات الوظيفية:

حتى وقت قريب، فإن الوحدات التنفيذية من وزارات وهيئات ومصالح وخلافه كانت تقوم على فكرة الاكتفاء الذاتى. وهذا يعنى أنه بالاضافة إلى العمل الأساسى المحدد لها، تقوم أيضا بامساك حساباتها بنفسها وشراء جميع احتياجاتها من آلات وأجهزة ومطبوعات وخلافه، ووضع وتنفيذ برامج التدريب للعاملين بها، وذلك بصورة منفردة ومستقلة. ولكن نتيجة لازدياد واجبات الوزارات المتعلقة بتخصصها الأصلى، تبين أنها تفقد جانبا كبيرا من وقتها وجهدها فى انجاز أعمال ثانوية لا يربطها بعملها الأصلى صلة مباشرة. وبالتالى وجد أنه من الأفضل أن يعهد بتلك الأعمال إلى جهات متخصصة، تكون أقدر على القيام بها بطريقة فعالة، وذلك نيابة عن الوحدات التنفيذية.

ومن أمثلة الوحدات الوظيفية الجهازالمركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، حيث يختص الأول بأعمال الرقابة المالية، والثانى بالنواحة التنظيمية وشؤون التدريب كما سيأتى ذكره. ومن الأنشطة الوظيفية الأخرى قيام مصلحة الميكانيكا والكهرباء تصميم وتنفيذ المشروعات الجديدة المتعلقة بالكهرباء والأعمال الميكانيكية وتدبير ما تحتاجه هذه المشروعات من ماكينات وألات وأجهزة جديدة، وتسليمها كاملة بجميع لوازمها إلى المصلحة الحكومية المختصة. وبالمثل، تتولى مصلحة المساحة طبع الطوابع بأنواعها من بريد ودمغة وغيرها وتوريد الخرائط بأنواعها، والرسومات والنشرات إلى جميع المصالح والهيئات الحكومية، أما مصلحة الطب البيطرى فتتولى شراء الحيوانات والمواشى اللازمة الحكومة ومصالحها عدا وزارتى الحربية والداخلية.

وينبغى ملاحظة أن الوحدات الوظيفية إنما تعمل لحساب الهيئات الحكومية فقط، بمعنى أنها لا تقدم خدماتها للجمهور مباشرة. فالجهاز المركزى للمحاسبات مثلا يراقب حسابات الأجهزة الحكومية فقط ولا يراقب حسابات التنظيمات الخاصة. وكذلك الشأن بخصوص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وسائر الأجهزة الوظيفية الأخرى.

الوحدات الاستشارية :

تقوم هذه الوحدات أصلا بمعاونة الوحدات التنفيذية. وتنحصر مهمتها فى الاعداد والتحضير والبحث ثم تقديم التوصيات والنصح إلى الجهة الإدارية التى تملك إصدارالقرار.

وقد نشأت الحاجة إلى وجود الوحدات الاستشارية نتيجة لتعقد المشاكل الإدارية وعدم اتساع الوقت أمام الرئيس الإدارى لدراسة الموضوع المعين وإصدار قرار فيه، بالتالى فإن قيام الوحدات الاستشارية بدراسة المشكلة المعنية من جميع جوانبها وتجميع الحقائق والمعلومات المتصلة بها، وعرضها على الرئيس الإدارى مشفوعة بالتوصيات اللازمة، يساعد كثيرا فى إصدار قرارات أكثر فاعلية.

ويمكن التميز بين الوحدات الاستشارية وبين الوحدات الوظيفية فى أن كلا منهما يعمل فى خدمة الوحدات التنفيذية إلا أن دورهما مختلف. فالوحدات الوظيفية تتمتع بحق إصدار القرارات فى حدود اختصاصاتها المحددة، أما الوحدات الاستشارية فدورها مقصور على تقديم التوصيات فقط، دون التمتع بحق اصدار القرارات.

ثانياً : التصنيف على أساس نوع النشاط :

سبق القول بأن الأهداف العامة للمجتمع هى نقطة البدء فى إنشاء المنظمات العامة، وطبقا لهذا القول، وتبعا لتصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط الذى تزاوله. يصبح لدى المجتمع مجموعة من المنظمات الاقتصادية اللازمة لانجاز الأهداف الخاصة بتحقيق وفرة السلع والخدمات اللازمة لاشباعه، وكذلك يحتاج إلى منظمات سياسية لإنجاز الغايات السياسية التى يؤمن بها. وبالمثل فإن المجتمع يضم أيضا نوعا آخر

من المنظمات التى تتولى مسئولية تنفيذ والمحافظة على الاعتبارات والقيم الأخلاقية. ونفس الشئ يمكن أن يقال على الاهداف الروحية التى يتولى أمرها المنظمات الدينية. أما الأهداف المادية للمجتمع. فإنها تنفذ من خلال برامج الصحة العامة التى تقيمها وتشرف عليها الحكومة فى شكل مشروعات معينة، مثل المستشفيات ومنظمات الوقاية ضد تلوث البيئة وغيرها. وأخيرا فإن الأهداف الجمالية تتطلب إقامة منظمات تستهدف تخطيط المدن والشوارع وإقامة المتنزهات العامة لتحسين شكل المدن، بالإضافة إلى المنظمات الأخرى فى المجالات الفنية مثل الموسيقى والمتاحف، وغير ذلك من وسائل العلوم والفنون الثقافية.

وإذا كانت القاعدة أن المنظمات تأخذ شكل الأهداف المحددة لها. فإن المنظمات العاملة فى مجتمع ما يمكن تصنيفها طبقا للأهداف التى تتوخاها إلى منظمات اقتصادية وسياسية واخلاقية وروحية ومادية وجمالية وما شابه ذلك. ولكن التقسيم أو التصنيف الأكثر شيوعا واستخداما هو تصنيف تلك المنظمات إلى منظمات اجتماعية واقتصادية وسياسية.

المنظمات الاجتماعية :

أن أقدم وأبسط شكل من اشكال المنظمات الاجتماعية هو العائلة التى تضم الزوجة والزوج والأولاد وبعض الافراد المقربين من الاصدقاء والأقارب، وهذه المنظمات- شأنها شأن أى منظمات اجتماعية أخرى- تهدف إلى تحقيق الاستقرار لأفراد العائلة. وهذا الهدف يتفرع منه أعمال معينة يقوم بها كل فرد من أفراد العائلة وتتحدد مسؤوليته وسلطته تبعا لذلك.

وعلى مستوى المجتمع ككل، تنشأ منظمات اجتماعية لتحقيق أغراض مختلفة مثل المستشفيات التى تقام لغرض تحقيق الهدف الصحى لأفراد المجتمع، ومثل الملاجىء التى تقام لإيواء العجزة والمسنين والأطفال المشردين، لتزويدهم بنوع من الحياة العائلية التى افتقدوها، وحماية المجتمع من احتمال انحرافهم عندما لا تتحقق لهم الرعاية الاجتماعية

اللازمة من جانب الدولة. ومن أمثلة المنظمات الاجتماعية أيضا منظمات تعويضات البطالة التى تطبق فى دول كثيرة خصوصا الدول المتقدمة، حيث تتكفل الحكومة بدفع تعويضات للأفراد الذين يفقدون فرص العمل إلى أن يتمكنوا من إيجاد فرص أخرى. ومن الطبيعى أن هذا التصرف يعنى دفع مقابل من جانب الحكومة ضد خطر انحراف هؤلاء المتعطلين وآثاره السيئة على المجتمع، أو بمعنى أخر، فهو نوع من التكلفة الوقائية.

وبنفس المنطق يمكن النظر إلى أجهزة البوليس والمطافئ باعتبارها منظمات اجتماعية، تستهدف حماية أفراد المجتمع من السرقة أو ايقاع الضرر بهم، سواء أكان ذلك متعمدا من جانب بعض المنحرفين كما هو الحال بالنسبة لأجهزة البوليس، أو حمايتهم ضد الحرائق كما فى حالة أجهزة المطافئ.

أن جميع المنظمات الاجتماعية السابقة قد تنشؤها الحكومة، كما قد تكون مشروعات فردية أو مشروعات تعاونية عن طريق تطوع فريق من الناس لتقديم عمل يحقق فائدة للمجتمع ككل أو لفئةمعينة من فئاته.

المنظمات الاقتصادية :

هى المنظمات التى تعمل على تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل، وبالتالى فإن أى نظام للتبادل مهمته تسهيل الأنشطة السابقة يعتبر منظمة اقتصادية أيا. وبناء عليه، فإن النظام النقدى فى مجتمع ما يكون تنظيما اقتصاديا حيث أن غرضه هو تسهيل عملية التبادل. ومعنى ذلك أن جميع المنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية، وسائر المنظمات الأخرى التى تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل. هى فى الحقيقة تنظيمات اقتصادية.

وانطلاقا من التعريف السابق، يعتقد البعض أن المنظمات السياسية التى تنشأ اساسا لممارسة النشاط السياسى هى فى واقع الأمر منظمات اقتصادية، وذلك استنادا إلى أن الاهتمام الأول للقادة السياسيين فى المجتمع يخصص للمسائل الاقتصادية.

والواقع أن الرأى السابق يؤيده العديد من المفكرين، خصوصا المفكرون الاشتراكيون الذين لا يؤيدون الفصل بين السلطة السياسية والنشاط الاقتصادى كما تؤمن به النظرية الرأسمالية، وعلى العكس من ذلك فإنهم – أى الاشتراكيين- يعطون القرارات السياسية وزنا أكبر فى تنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى. وفى هذا الصدد يقول "لينين" أنه بدون مدخل سياسى سليم للتعامل مع المشكلة الاقتصادية فى المجتمع فإن "الطبقة العاملة تصبح غير قادرة على البقاء فى القمة، ومن ثم تصبح عاجزة عن حل مشاكلها الاقتصادية أيضا، وهذا يعنى أن السياسة عندما تطبقها الطبقة الحاكمة فإنها تعكس موقف هذه الطبقة والاهداف التى تسعى لتحقيقها من خلال نظام الانتاج الحالى، مستخدمة فى ذلك كل الوسائل الممكنة. بما فيها قوة الدولة". ويضيف "ستالين" إلى هذا الرأى قوله: "إن مسألة التنظيم الرشيد للقوى الانتاجية وتخطيط الاقتصاد القومى وخلافه، ليست موضوع الاقتصاد السياسى ولكنها موضوع السياسة الاقتصادية للأجهزة السياسية".

ويتفق سورويكن Sorokin مع الرأى السابق ويضيف إليه القول بأن "العمل الجوهرى للحزب السياسى الاشتراكى هو بناء القاعدة الاشتراكية، وحيث أن الخطط الاقتصادية وتنظيم تنفيذها نعتبر وسائل هامة لانجاز هذا العمل، لذلك فإن التخطيط الاقتصادى يصبح من اختصاص الحزب السياسى. وعليه فإن برنامج الحزب يعتبر الاساس الفكرى لجميع الخطط الاقتصادية. كما أن توجيهات الحزب تضمن تنفيذ تلك الخطط".

إن البحث فى حقيقة العلاقة بين المنظمات السياسية والنشاط الاقتصادى لاتهمنا فى هذا المجال، ولكن يفكى القول بأن الآراء السابقة – بغض النظر عن مدى صحتها- إنما تؤكد فكرة الجماعية Totality بمعنى أن التنظيم المعين هو نتاج البيئة التى يوجد فيها، وهو وأن كان نشاطه الأساسى يتمثل فى الجانب الاقتصادى مثلا، إلا أنه يتأثر بالاطار العام للتنظيم السياسى القائم، وبمعنى آخر، فإن كل مجتمع تسود فيه مجموعة من الآراء

والأفكار التى تحدد فى مجموعها اطارا عاما يؤثر على جميع المنظمات التى يضمها هذا المجتمع، سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.

وعموما فإن المنظمات الاقتصادية بجميع أنواعها. وبالمعنى الذى سبق توضيحه، يمكن أن تخضع لملكية الدولةن ويلاحظ أن الخلاف فى وجهات النظر يدور حول تبعية المنظمة الاجتماعية. أما المنظمات الاقتصادية وكما سبق القول. فكانت حتى وقت قريب تخضع لفلسفة النظرية الاقتصادية التقليدية، التى نادت بضرورة ابتعادها عن أى صورة من صور التدخل الحكومى. ولكن فى الوقت الحاضر نجد أن هذه الصورة قد تغيرت تماما، وأصبحت الحكومات حتى فى الدول الرأسمالية تمتلك العديد من المنظمات الاقتصادية. حقيقى أن تلك المنظمات تكون مقصورة على أنشطة معينة، مثل الأنشطة التى تحتاج إلى رأسمال ضخم، وتغل عائدا منخفضا، وتمثل أهمية خاصة للمجتمع ككل – أى المرافق العامة. وذلك بعكس الحال فى الدول الاشتراكية التى قد تمتلك فيها الدولة جميع المنظمات الاقتصادية دون تمييز، ولكن الفكرة لازالت موجودة، وهى أن المنظمات الاقتصادية قد تكون خاضعة لملكية الدولة حتى فى أعتى الدول الرأسمالية.

المنظمات السياسية:

هى المنظمات التى تسعى إلى تحقيق التطابق والملاءمة بين النظام العام وبين الحرية الفردية، وتهيئة بيئة يستطيع المواطنون من خلالها إشباع الأنواع المختلفة من احتياجاتهم.

طبقاً لهذا التعريف، فإن الحكومة تعتبر الشكل الأساسى للتنظيم السياسي فى المجتمع، والذى يحدد سلطات هذا التنظيم هو دستور الدولة، الذى يحقق كذلك حقوق الأفراد قبل الحكومة. وبالمثل فإن الأحزاب السياسية فى مجتمع ما، هى فى الواقع منظمات سياسية، غرضها الترويج لمبادئ معينة، تدور حول مفاهيم الحرية والعدل والمساواة، والعلاقة المثلى بين الحاكمين والمحكومين.

مرة أخرى فإن تقسيم المنظمات العامة إلى اجتماعية واقتصادية وسياسية، لا يعنى فى واقع الأمر الانفصال التام بين تلك الأنشطة. فالتنظيم المعين قد يغلب عليه الطابع

الاقتصادى، ومع ذلك، فإنه يمارس نشاطا اقتصاديا أو اجتماعيا، ومن ثم فإن القول بأن منظمة ما تنظيميا اجتماعيا مثلا، إنما يعنى أن النشاط الاجتماعى لهذه المنظمة هو النشاط الغالب.

بالرغم من شيوع التقسيم السابق، إلا أن بعض كتاب القانون الإدارى يصنفون المنظمات العامة طبقا لنوع النشاط الذى تزاوله إلى نوعين فقط هما المنظمات العامة الإدارية والمنظمات العامة الاقتصادية.

والمنظمات العامة الإدارية هى أقدم أنواع المنظمات، والأسم الذى تعرف به فى مجال الإدارة العامة ومراجع القانون الإدارى هو المرافق العامة الإدارية. وتتميز بانها ليست ذات طابع اقتصادى، ويعتبر موظفوها موظفون عموميون وأموالها عامة. ومن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء.

وحيث أن نشاط الدولة لم يعد مقصورا على وظائفها الإدارية التقليدية السابقة، أى الوظائف الحمائية، فقد أخذت الحكومات الحديثة على عاتقها القيام بكثير من المشروعات ذات الطابع الصناعى والتجارى والزراعى والمالى مما كان متروكا من قبل للنشاط الخاص. والأمثلة على ذلك كثيرة: فمشروعات توليد الكهرباء والاضاءة وتوفير المياه الصالحة للشرب والنقل والبريد والتلغراف ومشروعات الصناعات الاستخراجية وصناعة الأسلحة وغيرها، اصبحت الآن تمثل جانبا كبيرا من نشاط الدولة. ولذلك نشأ إلى جانب المرافق العامة الإدارية التقليدية منظمات عامة ذات طبيعة اقتصادية، تتخصص فى القيام بعمليات تجارية وصناعية وزراعية ومالية وغيرها، مما كان أصلا يخضع لدائرة المنظمات الخاصة.

والمنظمات العامة الاقتصادية لا تختلف عن المرافق الإدارية من حيث خضوعها مبدئيا للنظام القانونى الذى يطبق على جميع المنظمات العامة. ولكن نظرا للطبيعة الاقتصادية التى تتميز بها تلك المنظمات، فإن تطبيق ذلك النظام القانونى ليس حتميا فى جميع الأحوال. فقد تخضع هذه المنظمات للقواعد القانونية واللوائح التى تنطبق على المشروعات الخاصة، خصوصا فيما يتعلق بالنواحى المالية وطرق الإدارة.

وإذا كان شرط عدم الربح من الشروط الرئيسية للمرافق العامة الإدارية، إلا أن المنظمات العامة الاقتصادية قد تستثنى من هذا الشرط، حيث يسمح لها بتحقيق بعض الموارد المالية التى تتناسب مع النفقات التى يتطلبها نشاطها. أما المرافق العامة الإدارية فلا تغطى نفقاتها إلى عن طريق ميزانية الدولة. وينبغى ملاحظة أن المنظمات العامة الاقتصادية، وإن كانت تستثنى من شرط عدم تحقيق الربح تمييزا لها عن المرافق العامة الإدارية، إلا أنها لازالت تخضع لبعض المبادئ الأخرى التى تطبق على المرافق العامة، وهى ضمان سير المنظمة بانتظام واطراد، وقابليته للتعديل لملاءمة الظروف المتغيرة، وبمساواة المتفعين أمامه فى الحصول على السلعة أو الخدمة.

منظمات القطاع العام:

نشأ فى الآونة الأخيرة نوع آخر من المنظمات التى تؤول إلى ملكية الدولة نتيجة لأعمال التأميم. وهذه المنظمات كانت فى الأصل مملوكة للأفراد وتمارس أنشطة اقتصادية تجارية أو صناعية أو زراعية أو خدمية لغرض رئيسى وهو تحقيق الربح. ويترتب على تأميم هذه المنظمات انتقال ملكيتها من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة، أى ملكية الدولة، وبالتالى ينطبق عليها صفة تحقيق المصلحة العامة، بعد أن كانت فى الاصل تدار لتحقيق المصلحة الخاصة لمالكيها من الأفراد.

ورغم أن التأميم هو فكرة نادى بها أصحاب المذاهب الاشتراكية فى الأساس، كوسيلة لنقل ملكية المشروعات من الفئة الرأسمالية المستغلة إلى الدولة، وتخصيصها للمصلحة العامة، إلا أن هذه الفكرة وجدت مجالا هائلا للتطبيق فى الكثير من بلاد أوروبا الغربية وأمريكا اللاتينية ودول آسيا وأفريقيا، خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية.

وتعرف منظمات القطاع العام بأنها مجموعة المنشآت التى تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التى تدار بها المرافق والمنشآت الحكومية التقليدية.

يفهم من هذا التعريف أن منظمات القطاع العام يجب أن تدار بطريقة مختلفة من الطرق التى تدار بها المنظمات الحكومية بصفة عامة، فما هو السبب فى تميزها وما هى الطريقة التى تدار بها.

إن السبب فى تمييز الوحدات التنظيمية للقطاع العام أنها تزاول عادة أنشطة تجارية وصناعية تختلف من حيث الخصائص والظروف المحيطة بها عن تلك الخاصة بالمنظمات الحكومية الأخرى. والصفة المميزة للنشاط التجارى والصناعى هى صفة التغيير المستمر فى العوامل المؤثرة فيه، وتعدد هذه العوامل وتداخلها. وفى مواجهة ذلك لابد أن تتمتع هذه المنظمات بدرجة كبيرة من المرونة فى تعديل خططها وبرامجها طبقا لتلك التغيرات، أو بمعنى آخر الاستجابة السريعة لها. وهذا لا يتحقق فى ظل الظروف التى تعمل فيها المنظمات الحكومية الأخرى، من حيث خضوعها للسلطات التشريعية وقواعد القانون العام والخاص. وهذه القواعد رغم وجود ما يبررها بالنسبة لمنظمات القطاع العام يصبح فى الكثير من الحالات عاملا معوقا لتلك المنظمات عن أداء رسالتها بحيث يؤثر سلبيا على كفاءتها الانتاجية. وحيث ان ارتفاع تلك الكفاءة هو هدف أسمى يعود على المجتمع كله بالرخاء. لذلك فقد استقر رأى أغلب الكتاب والمفكرين الاقتصاديين على ضرورة خضوعها لنظم إدارية تختلف عن تلك التى تحكم المرافق العامة التقليدية للحكومة. وهذه النظم تقف فى موقف وسط بين طرق إدارة المشروعات الخاصة فى ظل الملكية الفردية، وبين إدارة المنظمات الحكومية التقليدية. وهذه الموازنة بين القدر اللازم من التدخل الحكومى لتوجيهها الوجهة التى تتفق مع صالح المجتمع ككل، وبين ضرورة تمتعها بدرجة كافية من الاستقلال فى إدارة عملياتها بما يتفق مع ظروف النشاط التجارى والصناعى الذى تزاوله. وبالتالى فإن نجاح هذه المنظمات من عدمه إنما يتوقف على النجاح أو الفشل فى تحقيق ذلك التوازن.

لهذه الأسباب جرى العرف على خضوع منظمات القطاع العام المبادئ وأسس ونظم إدارية تختلف عن كل مبادئ وأسس إدارة المنظمات الخاصة، وأسس ومبادئ إدارة المنظمات الحكومية التقليدية، وإن كانت تأخذ بعض الخصائص من كل منهما.

وعلى سبيل المثال، فإن منظمات القطاع العام فى جمهورية مصر العربية لا تخضع للقواعد التقليدية المتبعة فى إدارة المرافق العامة الحكومية، كما لا تخضع أيضا للقواعد والأسس المتعارف عليها بالنسبة للمنظمات الخاصة، ولكنها تخضع لنظام إدارى آخر تحدده لائحة خاصة هى القانون رقم 60 لسنة 1971 كما سيأتى ذكره.

ثالثاً: التصنيف على أساس مجال النشاط:

طبقاً لهذا التصنيف، تقسم المنظمات العامة إلى منظمات قومية ومنظمات إقليمية، والمنظمات العامة القومية هى التى تنشأ للوفاء بالحاجات العامة المشتركة لجميع جماهير الشعب من جميع مدن واقاليم الدولة، ومن أمثلتها الدفاع والعدالة والبريد والصحة والتليفونات، وهذه المنظمات تكون من اختصاص السلطة الإدارية المركزية، أى الوزارات وفروعها فى الأقاليم.

أما المنظمات العامة الإقليمية، فيقتصر نشاطها على الوفاء بالحاجات العامة لسكان أحد الأقسام الإدارية للدولة، كالمحافظات أو المدن أو القرى، ومن أمثلتها النقل المحلى والنور والمياه.

ويلاحظ أن التمييز بين المنظمات العامة القومية والإقليمية لا يعنى الفصل الكامل بينهما. فغالبا ما يتولى موظفو الحكومة المركزية المحليين كالمحافظين ومديرى فروع الوزارات فيها، الإشراف على المنظمات العامة المحلية، وذلك بالإضافة إلى مسؤوليتهم المباشرة عن المنظمات العامة القومية فى دوائر اختصاصهم. وبالمثل فكثيرا ما يدعى الموظفون ذوو الخبرة فى المنظمات العامة القومية للمعاونة والمساعدة بخبرته فى تسيير المنظمات العامة المحلية. وحيث أن الأقاليم تستفيد بما تمارسه المنظمات القومية من نشاط على المستويات المحلية أو الإقليمية، فإنه من الطبيعى أن تسهم فى نفقات هذه المنظمات. وفى مقابل ذلك، وحيث أن الدولة تستفيد من حسن سير المنظمات الإقليمية، فإنها تلتزم بتقديم المساعدة إلى الهيئات المحلية سواء من الناحية المالية أو الفنية.

رابعاً: التصنيف على أساس التبعية:

الأصل أن السلطة العامة للدولة تمارس اختصاصها تقديريا فيباختيار الطريقة الملائمة لإدارة المنظمات العامة التى تقيمها. ولكن فى الكثير من الحالات، قد تجد الدولة ضرورة فى التمييز بين تبعية المنظمات العامة للسلطة الحكومية، وذلك استهدافا منها للوصول إلى أفضل طرق التبعية الإدارية التى تحقق الدعم للقدرات الانتاجية للمنظمات، ومن ثم حسن أداء الخدمات التى تقدمها لجماهير المتفعين. وفى هذا الصدد نفرق بين الاشكال التالية:

1. طريقة الاستغلال المباشر:

هى قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة، وبأموال حكومية وموظفين حكوميين. وهذا النوع من المنظمات يخضع للوائح الحكومية المالية والإدارية، ويعتبر القائمون على إدارتها موظفون عموميون، كما تعتبر أموالها عامة، وتتبع فى تمويلها القواعد المالية التى تقررها قوانين ربط الميزانية العامة للدولة.

2. طريقة الالتزام:

هى أن تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام اقتصادى واستغلاله لمدة محدودة، وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصة. ويتمذ لك مقابل تقاضى رسوم من المتفعين بخدمات هذا التنظيم. ومن أمثلة ذلك شركة قناة السويس قبل تأميمها فى سنة 1956، وشركة لُبونْ قبل أن تتحول إلى مرفق الغاز والكهرباء فى مدينة الإسكندرية. وتسود طريقة الالتزام فكرتان.

أ – أن العقد– أى عقد الالتزام– موضعه إدارة منظمة عامة اشباع غايات وأهداف جماعية.

ب– أن الملتزم يدير المرفق بدافع الربح الشخصى وتحقيق مصلحته الخاصة. ومع ذلك فإن الحكومة أولا وأخيرا مسئولة عن سير الإدارة وفقا للحقوق الآتية:

- حق الرقابة على الملتزم.
- حق توقيع الجزاءات.
- حق تعديل العقد، ويقيد بعاملين:

العامل الأول: عدم الإخلال بالتوازن المالى للعق، أى إلزام الخسائر الفادحة بالملتزم أو المتسبب بالخسارة.

العامل الثانى: ألا يبلغ التعديل حدا يوجد تنظيما عاما جديدا، لأن الهدف من التعديل هو تطوير التنظيم العام الخاضع للالتزام لكى يتمشى مع التغيير الذى طرأ على المجتمع.

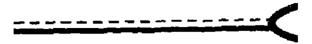
والأصل أن الرسوم التى يتقاضاها الملتزم من جمهور المتفعين مقابل تقديم الخدمة أن تكون خاضعة لموافقة الحكومة حتى لا تتهيأ الفرصة للملتزم فى استغلال المواطنين، وتتجدد هذه الرسوم بما يتفق مع الظروف الاقتصادية العامة للمجتمع.

أما حين تتغير الظروف الاقتصادية، وتزيد الأعباء على الملتزم زيادة خطيرة غير متوقعة، دون أن يكون لارادته أو لارادة مانح الالتزام- الدولة- دخل فى حدوث هذه الظروف، فإنه يجب مساعدة الملتزم حتى لا يتهدد سير النظام العام موضوع الالتزام بالتوقف أو الانقطاع. وفى مقابلتلك المساعدة، يصبح من حق الحكومة عدم السماح للملتزم بأرباح تتجاوز الأرباح العادية، بحيث يجب أن تتحول إليها الأرباح التى تتجاوز تلك الحدود. وذلك فى مقابل الخسائل غير العادية التى تتحملها الحكومة.

3- طريقة الاستغلال غير المباشر:

هى أن تعهد الحكومة إلى فرد أو شركة لادارة تنظيم أو مرفق عام مقابل غرض تحدده وتضمنه السلطة العامة. والأموال المستعملة فى هذه الطريقة هى أموال حكومية، وذلك ما يميزها عن طريقة الالتزام التى يقدم فيها الملتزم أمواله الخاصة.

وهذه الطريقة قليلة الاستخدام، نظرا لأن تطبيقها يرتبط دائما بتدخل قوى من جانب الحكومة فى أعمال الفرد أو الشركة القائمة بالاستغلال. وهذا سببه بالطبع امتلاك الحكومة لرأس المال.



4- طريقة الاستغلال المختلط:

يسمى هذا النوع بنظام شركات الاقتصاد المشترك. ويهدف إلى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الإدارية – وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية– وبين المصالح الخاصة الفردية– وهى ذات طبيعة مالية. وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى، ولهذا تتميز هذه الطريقة بالآتى:

أ – تتخذ المنظمة شكل الشركة المساهمة وتخضع لأحكام القانون التجارى.

ب– تساهم الحكومة فى الشركة مساهمة مالية. وذلك بدفع حصتها من رأس المال بطريق النقد أو عينا كما فى استغلال منجم مثلا. حيث يكون نصيب الحكومة هو المنجم نفسه.

ج– لا تكتتب الحكومة عادة بأكثر من نصف رأس المال خوفا من أن يصبح المشروع قريبا من الاستغلال المباشر. وتشترك الحكومة فى عضوية مجلس الإدارة.

ويلاحظ أن هناك نوعا خامسا من أسس تصنيف المنظمات العامة على أساس مجال السلطة، حيث تقسم المنظمات العامة إلى منظمات مركزية ومنظمات لا مركزية. ولكننا سوف نرجئ التعرض له لحين دراسة أسلوب المركزية واللامركزية، وضلك فى فصل لاحق.

الفصل الرابع

المركزية واللامركزية

ان الاختيار بين المركزيـة واللامركزيـة يعتـبر مـن أكـبر المـشاكل المتـصلة بتفـويض السلطة في المنظمات الادارية مهما اختلفت أنواعها. وقد لاقت هـذه المـشكلة الكـثير مـن اهتمامـات كتـاب الادارة العامـة وادارة الاعمـال التجاريـة، بالاضـافة الـي كتـاب علـم السياسة، الذين يربطون بين المركزية واللامركزيـة، وبـين الاوتوقراطيـة، كنمـاذج للحكـم السياسي فى الدولة.

ومما يزيد من حدة مـشكلة الاختيـار بـين المركزيـة واللامركزيـة كأسـلوب للتنظـيم الادارى، عدم القدرة علي تغليب أحدهما علي الآخر، فكل منهما يحقـق مزايـا لا تتـوفر في بديلة، ومن ثم فان ايا منهما يكون أفضل من الآخر اذا كانت هناك ظروف معينة تبرر تطبيقه.

مفهوم المركزية واللامركزية :

هناك تعريفان شائعان للتفرقة بين المركزية واللامركزيـة، يقـول الأول بـان المركزيـة تعني التركيز الجغرافي. أو وجود المنظمة التي تؤدى خدمة ما في مكـان واحـد، في حـين أن اللامركزية تعني التشتت الجغرافي، بمعني توزيع المنظمات لي أماكن متفرقـة. أمـا التعريـف الثاني، فيعني أساسا درجة تفويض سلطة اتخاذ القرارات علي المستويات التنظيمية، حيـث تميل المنطمة الي الأخذ بأسلوب اللامركزية بزيادة درجـة تفـويض الـسلطة، والعكـس في حالة استبقاء سلطة اتخاذ القرارات.

ولا يوافق (Allen) علي اعتبار اللامركزية الجغرافية شكلا من أشكال اللامركزيـة الادارية، ويدلل علي ذلك بقوله أنه عندما تقوم احدي المنظمات ذات المركـز الرئيـسي في مدينة ما ببناء وحدتين في مدينتين أخرتين، فانها في الواقع توزع تسهيلاتها الانتاجيـة علـي

أماكن متفرقة، وليس ضروريا أن تكون لا مركزية، فاللامركزية الادارية ليس من الضروري أن تتواجد مع التشتت الجغرافي.

ويأخذ (Fayol) بنفس المعني عندما يقول أن كل ما يزيد من أهمية المرؤوسين في التنظيم يعد شكلا من أشكال اللامركزية، وبالعكس فان كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلا نحو المركزية.

والرأي الغالب أن التشتت الجغرافي يمكن ان يكون أحد الاسباب التي تبرر أو تقود الي اللامركزية ، ولكن هذا التشتت في حد ذاته ليس شكلا من أشكال اللامركزية، وعليه ، فان لفظ اللامركزية انما يعني مدى التوسع في تفويض سلطة صنع القرارات واصدارها.

درجة اللامركزية :

ان اللامركزية – بمعني التوسع في تفويض السلطة – لا يمكن أن تكون منطقة . وهذا يعني أن أي تنظيم اداري للمنظمة ما ، لا بد أن يتضمن قدرا من المركزية وقدرا آخر من اللامركزية. ولغرض التدليل علي هذا الرأى . فلو تصورنا حالة افتراضية يحتفظ فيها الرئيس الأعلي لاحدى المنظمات بجميع السلطات اللازمة لاتخاذ جميع القرارات، تكون قد حققنا المركزية الكاملة. وعلي العكس من ذلك، اذا تمتع كل اداري في المنظمة بسلطة تحديد ما يشاء من الاهداف، واصدار ما يريد من القرارات، تكون قد حققنا اللامركزية الكاملة أو المطلقة. والحالة الأولي مستحيلة التنفيذ عمليا، خصوصا في منظمة كبيرة الحجم متعددة النشاط . أما الحالة الثانية – اللامركزية الكاملة – فتعني نوعا من الفوضي.

معني ما سبق أن اللامركزية – وكذلك المركزية – هي تعبير نسبى. ومن ثم ، فان التوازن بين المركزية واللامركزية يصبح أمرا حيويا. وهذا التوازن تحدده العلاقة التنظيمية بين المستويات التنفيذية والمستويات العليا، ويمكن الاستدلال عليه من ناحيتين:

1 – القرارات التي يحتفظ المستوى الاعلي بحق اصدارها.

2 – مدى مساهمة المستويات التنفيذية في صنع القرارات التخطيطية، والرقابية.

وعند تطبيق القاعدة السابقة علي نشاط الادارة العامة ، لابد أن نجد داخل الدولة الواحدة منظمات مركزية وأخري لا مركزية، كما أن بعض القرارات يكون مركزيا، والبعض الآخر لا مركزيا كما سيأتي ذكره.

المركزية واللامركزية في الحكومة

سبق القول – أكثر من مرة – بصعوبة فصل الادارة عن السياسة، وبالتالي فان المنظمات الحكومية تتميز عن المنظمات الخاصة بارتباطها بالسياسة. لذلك فان مفهوم المركزية واللامركزية السابق التعرض له، لا بد أن يغطي النواحي السياسية جنبا الي جنب مع النواحي الادارية بالنسبة للمنظمات الحكومية. وفي هذا الصدد يفرق كتاب الادارة العامة بين نوعين من اللامركزية هما اللامركزية السياسية وللامركزية الادارية. وفي هذا المعني يقول البعض.

ان اللامركزية هي اسلوب في التنظيم يقوم علي توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخري مستقلة قانونا. واللامركزية بهذا المعني – قد تكون لا مركزية سياسية أو لا مركزية ادارية.

اللامركزية السياسية :

هي وضع دستورى يقوم علي توزيع الوظائف الحكومية المختلفة – التشريعية والتنفيذية والقضائية – بين الحكومة الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أوالاقاليم أو ما الي ذلك من المسمات. ويعرف هذا الأسلوب من أساليب التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الاتحاد الفيدرالي أو الاتحاد المركزى. والاتحاد الفيدرالي بهذه الصورة يقوم علي ثلاثة أركان هي:

1 – سيادة الدستور الذي أنشيء بمقتضاه الاتحاد.

2 – توزيع السلطات الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية – بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أوالجمهوريات أو الاقاليم التي تكون الاتحاد.

3 – وجود هيئة عليا للمنازعات التي تنشأ بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الداخلة في الاتحاد.

والدول التي تأخذ بالنظام السابق تكون عادة دولا مركبة مثل الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا ويوجوسلافيا والاتحاد السوفيتي. ولذا فان هذا النوع من اللامركزية يناسب الدول الكبيرة الحجم. وتلك التي تتعدد فيها القوميات، أو التى توجد بها اختلافات واضحة بين لغات وثقافات وعادات وتقاليد سكان وحداتها السياسية المختلفة.

اللامركزية الادارية :

تقوم اللامركزية الادارية علي توزيع الوظيفة الادارية بين الجهازالاداری المركزی وهيئات مستقلة علي أساس اقليمي أو موضوعی. وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر علي الوظيفة الادارية فقط، وتختلف أيضا من حيث امكان قيامها في الدول المركبه والدول البسيطة علي السواء.

وعندما توزع الوظيفة الادارية علي أساس موضوعي يطلق عليها اسم اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وتعني قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها علي أساس موضوعي، وتمارس هذه الاختصاصات علي مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لاقليم او عدة أقاليم معينة، وهو ما يعرف بالمؤسسات العامة. وينطبق عليها اصطلاح اللامركزية الادارية علي أساس استقلالها عن الحكومة المركزية واضطلاعها باختصاصات محددة علي أساس وظيفي.

واللامركزية المصلحية أسلوب حديث في التنظيم الاداری يستهدف ادارة المؤسسات العامة علي أسس تجارية، الأمر الذى يقتضى ابعادها عن المؤثرات السياسية، وتحرير اسلوب ادارتها من بعض الاجراءات المتبعة في الجهاز الادارى المركزی.

أما توزيع الوظيفة الادارية علي أساس اقليمي فيطلق عليه اسم اللامركزية الادارية الأقليمية، حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الاجهزة الادارية

المركزية وهيئات مستقلة تعمل في وحـدات اقليميـة، ومقتـضى هـذا الأسـلوب أن يقـسم اقليم الدولة الي وحدات اقليمية محددة. تقوم علي ادارة كل وحدة منها هيئة مستقلة عـن الحكومـة المركزيـة في نطـاق رقعتهـا الاقليميـة، وفي حـدود مـا يخـول لهـا مـن سـلطات واختصاصات، علي أن تربط هذه الهيئات بالحكومة المركزية قدر من العلاقات التي تكفـل وحدة الدولة السياسية والادارية.

الفرق بين اللامركزية الادارية والتشتت الجغرافي:

سبق القول بأن التشتت الجغرافي وان كان من الاسباب الـتي تزيـد مـن الميـل نحـو اللامركزية الا أنه لا يعتبر شكلا من أشكال اللامركزية. وهذا يعني أنهمـا متميـزان تمامـا. ففي حالة التشتت الجغـرافي للخـدمات الاداريـة يكـون توزيـع الاختـصاصات في نطـاق سلطة واحدة هي الـسلطة المركزيـة، ويكـون لـرئيس هـذه الـسلطة حـق تفـويض بعـض اختـصاصاته لأشـخاص يـديرونها نيابـة عنـه، ويتـصرفون فقـط في حـدود الـسلطات المخولةلهم. ويستتبع ذلكك أن يكون للرئيس – باعتبارء صاحب السلطة أصلا – الحـق في سـحب الاختـصاصات موضـع التفـويض كليـة ليمارسـها بشخـصه أو يعهـد بهـا الـي أشخاص آخرين ، كما يجوز له تقليل الاختصاصات أو زيادتهـا علـي النحـو الـذي يـراه مناسبا. وعلي ذلك فان التـشتت الجغـرافي للخـدمات يمكـن أن يقـوم في النظـام المركـزى والنظام اللامركزى.

أما في حالة اللامركزية الادارية الاقليمية، فان السلطات والاختصاصات توزع بـين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزيـة – المستقلة عنهـا ذاتيـا – عـن طريـق النقـل ولـيس التفويض. وهذا يعني أن تكون اختصاصات الهيئات اللامركزيـة اختـصاصات أصـيلة، أي تمارسها مستقلة عن الهيئات المركزية في الحدود التي ينص عليها القانون الـذي يحـدد هـذه الاختـصاصات . ويترتـب علـي ذلـك ألا يكـون للـهيئات المركزيـة سـلطة المـساس باختـصاصات الهيئـات اللامركزيـة، أو حـتي اضـافة اختـصاصات جديـدة لهـا الا بـذات

الطريقة التي منحت بها الاختصاصات أصلا، سواء كان أسلوبا تشريعيا أو تنفيذيا، وعلي النحو الذى يحدده قانون انشاء هذه الهيئات.

التوازن بين المركزية واللامركزية :

عند التعرض لمفاهيم المركزية واللامركزية في بداية هذا الفصل قلنا أن هذين اللفظين يتميزان بالنسبية، بمعنى أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن أن يتحققا في الواقع العلمي. واذا كان هذا الرأى صحيحا في التنظيمات الخاصة الخاضعةللملكية الفردية، فانه يصبح حقيقة واقعة علي مستوى الدولة – أي بالنسبة لتنظيمات الادارة العامة. وفي تأكيد هذه الحقيقة يعلن البعض بان:

'القول يتميز المركزية واللامركزية كأسلوبين من اساليب التنظيم الاداري لا يعني انه يمكن الأخذ بأحد الاسلوبين بطريقة مطلقة، اللهم الا اذا تناهت الدولة في الصغر بدرجة تجعل في امكان ادارة شؤونها جميعا من مركز واحد، فيمكن في هذه الحالة أن تأخذ بالأسلوب المركزى دون الاسلوب اللامركزى.

وكما أنه لايمكن تصور وجود الدولة المعاصرة الكبيرة الحجم مركزة تركيزا كاملا، فانه لايمكن تصور اللامركزية الادارية المطلقة، التي توزع فيها الوظيفة الادارية توزيعا كاملا ونهائيا علي هيئات مستقلة تماما عن الحكومة المركزية. ولذلك فان الدول المعاصرة – وعلي الاخص الدول الكبيرة الحجم – تأخذ بالجمع بين الاسلوبين المركزى واللامركزى، لدرجة أصبحت معه المشكلة اليوم ليست في الاختيار بين الاسلوبين.ولكن في كيفية الجمع بينهما. وفي مدى ما تأخذ به الدولة من كل منها.

ويأخذ البعض الآخر من الكتاب بنفس المعني ويضيف عليه بأن 'هناك ملاحظة يجب عدم اغفالها. ذلك أنه لا يمكن أن تتصور قيام نظام لا مركزى مطلق ، أودولة تقوم علي النظام المركزى المطلق. فالدولة الحديثة تحتاج الي الاسلوبين معا، وبذلك يتعاون الاسلوبان رغم تعارضهما النظري، فمن ناحية. لا تأخذ الدولة الحديثة بالاسلوب المركزى علي اطلاقه. اذ لا يمكن حصر جميع مظاهر الوظيفة الادارية في يد السلطة

المركزية. وذلك بسبب اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينـه وتقـد الحيـاة فيهـا، مما يقتـضي التخفيف عن كاهل الدولة، وبـسبب تـأثير الاتجـاه الـديموقراطي الـذى يـستتبع أنيـساهم المواطنون في ادارة المرافق التي تهمهم.

ومن ناحية أخرى، لا يمكن تمتد اللامركزية الي كل الوظيفة الادارية في الدولـة، اذ لا يمكن تـصور وجـود تنظيم اداری يقـوم علـي استبعاد كـل سـلطة مركزيـة، وتوزيـع خصائص الوظيفة الادارية بـين هيئـات مـستقلة. ومعـني ذلـك ان اللامركزيـة لا تـستبعد المركزية. التي تبقي كضرورة تقتضيها المحافظة علي وحدة الدولة القانونية والسياسية.

ويذهب فريق من الكتاب الي مدى أبعد من المدى السابق بأن المركزيـة هـي شـرط أساسي لوجود اللامركزية. وفي هذا المعني يقال ان "اللامركزية الادارية تقـوم أصـلا علـي مركزية فيها الكفاية وفيها كفاءة.. ولو كان هناك تنظيم سليم للمركزية لنفـذت اللامركزيـة بكفاءة، اذ يمكن اعادة تنظيم الأجهزة المركزية بحيـث تـسمح بنمـو اختـصاصات الاجهـزة اللامركزيـة. فاللامركزيـة مـا هـي الا عمليـة نقـل للـسلطات مـا بـين الحكومـة المركزيـة والاجهزة المحلية، وبالتالي فان مقياسنا في المركزية او اللامركزيـةهو قيـاس القـرارات الـتي تتخذ في المحليات والقرارات التي تتخذ في الاجهزة المركزية . وكلما كانـت القـرارات الـتي تتخذ في المحليات اكثر وأقوى ولها الفاعلية الاكـبر فاننـا نكـون مـتجهين الـي اللامركزيـة. واذا أمكننا اعادة تنظيم الوحدات المركزية أمكن تنفيذ اللامركزية تنفيذا سليما.

ويؤكد كل من الدكتور عبد الكـريم درويـش والـدكتوره ليلـي تكـلا علـي الـرأى السابق بقولها: "لسنا بحاجة لان نؤكد بأن المنطق يفرض وجود المركزيـة أولا، اذ لانـستطيع الوصول الـي اللامركزيـة أولا، اذ لا نـستطيع الوصـول الـي اللامركزيـة الا بعـد تحقيـق المركزية".

ان جميع الآراء السابقة تعني شيئا واحدا هـو ضـرورة تحقيـق التـوازن بـين المركزيـة واللامركزية كشرط جوهري لارتفاع كفاءة الوظيفة الادارية للدولة. ورغـم هـذا الاجمـاع الا أنه لا يوجد اجماع مشابه حول الوسيلة التي يتحقق بها هذا التـوازن. ويـشرح الـبعض هـذه الظـاهرة بقولـه: "أن التحديـد بـين النظـام المركـزى والنظـام اللامركـزى والنظـام

اللامركزى تحديد ديناميكي متغير تبعا للظروف في كل دولة، ولـذلك فلـيس مـن المسائل التي تحل دفعة واحدة في وقت واحد.

وفي محاولة لتحقيق التوازن بين المركزيـة واللامركزيـة في النـشاط الاداري للدولـة، يقول الدكتور سيد زكي بان ذلك التـوازن يمكـن أن يتحقـق مـن خـلال تحليـل الوظيفـة الادارية للدولة التي تتلخص في التخطيط والتنظيم والتمويـل والتنفيـذ والرقابـة، علـي أن توزع اختصاصات هذه الانشطة بين الاجهزة المركزية والاجهـزة اللامركزيـة علـي الوجـه التالي:

1. التخطيط :

ان التخطيط نشاط مركزى بطبيعته لضمان تحقيـق الأهـداف الـتي تحـددها الدولـة، وتبغي الوصول اليها عن طريق أنشطة القطاعات المختلفة، ورغـم ذلـك فـان التخطـيط لا يمكن أن ينجح بدرجة ملائمة، الا اذا كان نابعا مـن البيئـة المحليـة، الـتي تكـون أكثـر مـن غيرها قدرة علي التعرف علي رغبات المواطنين وما يحتاجونه من مـشروعات اقتـصادية أو خدمات، وتحويلها الي مشروعات تخطيطية علي المستوى المحلي للقريـة والمدينـة والمحافظـة التي تكون نواة التخطيط القومي. وبذلك تكون مهمة التخطيط المركـزي دراسـة الـبرامج التخطيطية الاقليمية والمحلية علي ختلاف مستوياتها وفق البيانات التي تـرد مـن المحليـات، ويراجع ويقيم التقديرات والاحتياجات ليكـون التخطـيط المركـزى تخطيطـا سـلبيا يـوزع المشروعات في الدولة بصورة عادلة علي سائر المحليات، بحيث تلائم الاحتياجـات الخاصـة بكل منها. وبذلك تكون مخططات التنمية في الدولة متمشية مع الرغبات والمصالح المحليـة، وفي اطار الصالح العام للدولة.

لذلك يجب أن تنشأ أجهزة التخطـيط في مختلـف المحليـات لتزويـد الجهـاز المركـزى للتخطيط باحتياجات المحليات والاحصائيات والتقديرات التي تمكن هذه الاجهزة المركزيـة من القيـام بواجباتهـا، وبـذلك تـضمن مـساهمة القاعـدة الـشعبية في المحليـات، في وضـع الخطط المحلية التي يترك للجهاز المركزى سلطة البت فيها وفي وضع الخطة القومية العامة.

ان توزيع مهام التخطيط بين الاجهزة المركزية والمحليات بالصررة السابقة . يتطلب ان يكون هناك تنسيق كامل في الخطط التي تدخل في نطاق المحافظة الواحدة. سواء كانت صادرة من أجهزة مركز لمشروعات الانتاج. او نابعة من احتياجات البيئة المحلية. ويمثل هذا التنسيق يصبح للمحافظة خطتها الشاملة . وبذلك يتم ادراك كل مسؤوليات التنفيذ بالنسبة لها.

(2)التنظيم:

ان أى توزيع لأوجة النشاط المختلفة علي أفراد الجماعة، مع تفويضهم السلطة اللازمة لانجاز ما اسند اليهم من أعمال، مع مراعاة أن تنجز هذه الأعمال بأقل جهد، وفي أقل وقت، وعلي أحسن حال بحيث تراعي طبيعة هذه الاعمال المختلفة وطبيعة الافراد والامكانيات المادية التي يمكنالحصول عليها، كل ذلك يمثل في مجموعه مفهوم العملية التنظيمية.

وفي ضوء التعريف السابق، فان الخدمات ذات الطابع القومي يقتضي أن تدار بواسطة اجهزة الحكم المركزية، كما أن الخدمات ذات الطابع المركزى والتي تهم مجموع البلاد يجب أن تدار بواسطة جهاز مركزى أيضا، لضمان حسن التحكم في ادارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن.

أما الخدمات ذات الطابع المحلي، فيجب أن تنقل بالكامل الي الاجهزة المحلية علي مختلف مستوياتها، ويتطلب ذلك الاعتمادات المالية والامكانيات المادية .

وطبقا لمبدأ تساوى السلطة مع المسؤولية، فانه يجب نقل السلطات بالكامل الي الأجهزة المحلية حتي يمكنها مباشرة الواجبات والمسؤوليات الملقاه علي عاتقها. وبالتالي فان محاولة الاجهزة المركزية التدخل في أعمال المحليات بما يقلل من سلطاتها، يؤدى الي أن تصبح عملية التفويض مظهرية في طبيعتها، ومن ثم لا يمكن تحقيق المستوى المطلوب من الخدمة بأعلي مستوى ممكن الا من خلال علاج المشكلة التنظيمية، عن طريق التحديد السليم للاختصاصات، والتوزيع الملائم لها بين الاجهزة المركزية والمحليات.

3.التمويل :

يعتبر التمويل من أهم الوظائف التي تباشرها الدولة . والتنظيم السليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الأموال وانفاقها بطريقة سليمة بين الاجهزة المركزية والاجهزة المحلية. والسبب في ذلك أن القاء عبء الوظيفة المالية علي عاتق الاجهزة المركزية للدولة بالكامل يجعل من الصعب البت السريع في المسائل المالية، مما يؤدى بدوره الي توقف بعض مشروعات الخدمة، وصعوبة تنمية مشروعات جديدة ، وبالتالي يعجز الجهاز الاداري عن ممارسة مسؤولياته بأفضل صورة ممكنة.

ومن الممكن تحقيق التوازن بين الاجهزة المركزية والمحليات فيما يتعلق بالوظيفة المالية، عن طريق السماح للمحليات بإقامة مشروعات اقتصادية محلية، واستخدام العائد الذي تحققه في الانفاق علي مشروعات الخدمة بها، كما يمكن التصريح لتلك الاجهزة بالحصول علي رسوم معينة للمساهمة في تدبير بعض الأموال التي تستخدم في تعزيز الميزانيات المحلية، ولعل أفضل مثال لذلك تحصيل رسوم مرور في الطرق السريعة المارة بالمحافظات ، حيث تستخدم هذه الحصيلة في تنمية وتحسين تلك الطرق، وهو الاجراء الذي يتبعه العديد من الدول.

ومن ناحية أخري، يمكن تقسيم سلطة اصدار قرارات الانفاق بين الاجهزة المركزية والمحليات، بمعني تحديد المسائل المعينة التي تخضع للسلطة النهائية من جانب الاجهزة المحلية، والمسائل الاخري التي تتطلب الحصول علي موافقة الاجهزة المركزية. وبهذه الطريقة تضمن الوصول الي قرارات سريعة بشأن تمويل نشاط الخدمات العامة علي جميع المستويات.

4.التنفيذ:

ان ضمان تنفيذ المشروعات الحكومية علي أكمل وجه يتطلب أن تنتقل السلطة التنفيذية للدولة بالكامل الي الاجهزة المحلية حتي تنجز الاعمال بأقل جهد وفي أقصر وقت ممكن – وهذا يعني أن المحافظ – وهو رئيس لجنة المحافظة – يكون ممثلا للسلطة التنفيذية علي مستوى المحافظة . مع تزويده بجميع السلطات الادارية والتنفيذية اللازمة.

5. الرقابة :

تتمتع الاجهزة المركزية بحق الرقابة علي الاجهزة المحلية ومتابعتها في التنفيذ، وذلك علي ضوء الخطة الموضوعى والتنظيم المعمول به ، وفي حدود الميزانية المعتمدة، وبذلك تتأكد من أن الاجهزة المحلية تقوم بواجباتها بطريقة مرضية لتحقيق الاهداف الملتزمة بها.

وتختلف وسائل الرقابة التيتتبعها الاجهزة المركزية، فهناك وسيلة المتابعة عن طريق النماذج التي يعدها الجهاز المركزى . وترسل الي الأجهزة المحلية لملئها وتحليل هذه النماذج لاستنباط النتائج . وهناك طريقة المتابعة الميدانية، أي انتقال مثل السلطة المركزية الي المحليات للتأكد من سلامة التنفيذ.

على أن وسائل الرقابة يجب ألا تتبع وسائل التفتيش بالصورة السابقة الي الحد الذي يضعف الأجهزة المحلية، بل اناالهدف من تلك الوسائل يجب أنيتمثل أساسا في كشف العراقيل والمشاكل التي تعوق تنفيذ الخطة، أوالكشف عنأي سوء فهم لمتطلبات الخطة، وبالتالي العمل علي تصحيح هذه الاوضاع عن طريق الاجراءات العلاجية الملائمة.

ويتطلب التوزيع السليم لسلطة الرقابة قيام الاجهزة المركزية بنقل أجهزة التفتيش المالي والاداري الي الأجهزة المحلية لا مكان قيامها بواجباتها في نطاق الاجهزة المحلية وتحت اشرافها.

يتضح مما سبق أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لايمكن تحقيقهما في الواقع، واناالجمع الملائم بينهما يعتبرمن الأمور الحيوية. وبناء عليه فان القول بانتنظيم مايميل الي المركزية انمايعني ان سلطة الاجهزة المركزية للدولة في شؤون التنظيم أكبر من سلطة الاجهزةالمحلية، والعكس صحيح بالنسبة للامركزية. وحيث ان كلامن الأسلوبين المركزى واللامركزى يمكن وجودهما في التنظيمات الحكومية المعاصرة، فان معرفة الظروف والاعتبارات التي تقود الي المركزية، والاعتبارات الاخري التي تحبذ تطبيق اللامركزية، يساعد في تحقيق التوازن الفعال بين الاسلوبين.



الاعتبارات التي تحبذ المركزية :

بصفة عامة فان التقدم الهائل في طرق الاتصال الذى تحقق حديثا خلق ميلا كبيرا نحو تفضيل الأسلوب المركزى في التنظيم. والسبب في ذلك أن الحكومة المركزية عندما تستطيع الاتصال بسهولة ويسر وبسرعة من الادارات والمصالح التابعة لها في الاقاليم المختلفة، فان ذلك يؤدى الي تفضيل تركيز السلطة في العاصمة، وضمان سرعة اتخاذ القرارات والتنفيذ السريع لها نتيجة لسهولة الاتصال. وبالاضافة الي ذلك هناك اعتبارات أخري تعزز اتباع الأسلوب المركزى وهي:

1. النفقات :

عندما تزداد النفقات الحكومية بحيث تمثل نسبة كبيرة من حجم الدخل القومي، فان القرارات المتصلة بتقسيم المواد القومية واستغلالها ترتفع الي مستوى تنظيمي أعلي ، ويلاحظ وجود اتجاه قوى نحو زيادة الانفاق الحكومي في الوقت الحاضر الي الحد الذي أصبح يمثل نسبة كبيرة جدا من الدخل القومي، وبذلك فان القرارات الخاصة بتحديد حجم الانفاق الحكومي واتجاهاته تصدر علي أعلي مستوى سياسي في الدولة.

2. فاعلية الاجراءات القانونية:

ان نسبة الاقتناع بمدى فاعلية القوانين واللوائح والتشريعات في فرض نموذج معين من السلوك والتصرفات يعتبر من الاسباب الهامة التي تقود الي المركزية وأصحاب هذا الرأي يعتقدون بأن ضمان سلوك معين من جانب العاملين في التنظيمات الحكومية عن طريق اللوائح والقوانين، يجعل من الأفضل تركيز السلطة في العاصمة، وضمان تحرك التنظيمات الحكومية في الاتجاه الذى تحدده تلك القوانين واللوائح.

3. تركيز الاهتمام علي انشطة معينة:

من الطبيعي أن تتفاوت أهمية الأنشطة التي تشرف عليها الحكومة من وقت لآخر، وبالتالي فان ظهور ظروف معينة تبرز أهمية أحد الانشطة يجعل من المحتمل تحويل هذا النشاط من نشاط محلي الي نشاط قومي، وبالتالي ينتقل اختصاصه من الاجهزة المحلية الي الاجهزة المركزية للدولة.

وهناك أمثلة متعددة توضح هذه النقطة . فقد كانت الجامعات المصرية في الماضي تابعة لوزارة المعارف العمومية التي كانت تشرف علي جميع فروع النشاط التعليمي في الدولة. ونتيجة التوسع في التعليم الجامعي، تقرر أن تتبع الجامعات وزارة مستقلة هي وزارة التعليم العالي، ونفس الشئ يمكن أن يقال بالنسبة لوزارة الصناعة التي لم يكن لها وجود كوزارة مستقلة حتي وقت قريب نسبيا، وكان النشاط الصناعي مرتبطا مع النشاط التجاري في وزارة واحدة هي وزارة التجارة والصناعة . وحديثا جدا تكونت وزارة جديدة للاسكان والتعمير، وهذه الوزارة لم يكن لها وجود من قبل، وهذا يعني أن مشكلة الاسكان والتعمير أصبحت – نتيجة لظروف معينة– تمثل أهمية قومية الي الحد الذي جعل من الأفضل رفع اختصاصاتها الي مستوى الوزارة المستقلة.

وليس من الضرورى أن تكون الأسباب التي تزيد من أهمية نشاط ما أسبابا موضوعية في جميع الأحوال، فقد ترتفع أهمية أحد الانشطة، وينتقل من المستوى المحلي الي المستوى المركزى، نتيجة لمجموعة من الضغوط غير الرسمية، الناشئة من تأثير جماعات المصالح أو مراكز القوى.

4. زيادة النفوذ الادارى :

عند انشاء هيئة حكومية معينة فانها قد تسعي الي ضم هيئات اخرى قائمة والتي تمارس انشطة شبيهة أو مكملة لنشاطها، رغبة منها في بسط وزيادة نفوذها الادارى علي المستوى القومي كله. مثلا، قد يطالب رؤساء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بضم جميع أنشطة التدريب الادارى التي تضمها منظمات اخرى سواء كانت عامة أو خاصة مثل معهد الادارة العامة، والمعهد القومي للادارة العليا وغيرها، وتكوين هيئة مركزية واحدة تختص ببرامج التنمية الادارية علي المستوى القومي كله.

5. الرغبة في توحيد الاجراءات والنظم :

ان الرغبة في توحيد الاجراءات والنظم الخاصة بادارة التنظيمات الحكومية قد تكون من الأسباب التي تقود الي المركزية، فمثلا، عند صدور قوانين التأميم في مصر سنة 1961 كانت جميع الشركات التي خضعت للتأميم وتحولت ملكيتها الي الملكية العامة

تطبق اجراءات ونظم مختلفة عن بعضها البعض تمام الاختلاف. ومع الرغبة في توحيد أسس القياس والتقييم لأداء تلك الشركات . ومع الرغبة في تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية للعاملين بها، فقد تقرر اصدار لائحة موحدة تلتزم بها جميع الشركات، والتي تحدد نظم الاجور والعلاوات والترقيات واعداد الخطط وغير ذلك . وهذا يعني خضوع تلك الشركات لنوع من المركزية لم تكن خاضعة له من قبل، وذلك بسبب الرغبة في توحيد الاجراءات.

ان جميع الاعتبارات السابقة تمثل مجرد عينة من الأسباب التي تقود الي تطبيق الأسلوب المركزى في ادارة التنظيمات الحكومية. وهذه الأسباب قد تكون موضوعية في طبيعتها. كما قد تكون أسبابا شخصية بحته. واذا كنا في مجال المقارنة بين أضفلية كل من الاسلوبين المركزى واللامركزى للتطبيق في مجال الأنشطة الحكومية، فان هذ التفضيل يجب أن ينبع من المعرفة السليمة لطبيعة التنظيمات الحكومية الحديثة.

6. طبيعة التنظيمات الحكومية:

ان الطبيعة المميزة للتنظيمات الحكومية الحديثة هي الاتجاه نحو النمو والضخامة. فقد اتجهت هذه التنظيمات في العصر الحديث نحو الضخامة والكبر بحيث يتعذر ايقاف تقدمها في هذا الاتجاه او حتي مجرد مقاومته. وقد تعددت الآراء في تفسير هذه الظاهرة ، فرجال السياسة يقولون انه تطور حتمي مبعثة اتجاه الحكومة الحديثة الي اداء مزيد من الخدمات في مجالات الرعاية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، ويرى علماء الاجتماع أن الثورات الاجتماعية، والنمو السكاني المطرد ، والتقدم التكنولوجي، والاتجاه نحو التحصص وتقسيم العمل، كلها عوامل أسهمت في نمو التنظيم الحكومي وتعدده في كل الاتجاهات.

وهذا النمو الملحوظ في حجم التنظيمات الحكومية وعددها، يقترن به نمو مطرد في اعداد العاملين بها وفي تكاليفها، وفي المهام التي تؤديها. وعلي الرغم من المحاولات التي تبذل لايقاف تقدم نمو التنظيمات الحكومية، فأن معظم هذه المحاولات لايجد نجاحا، بل

ان بعضها ينتهي به الامر الي انشاء وحدات أو اجهزة جديدة للتنظيم أو الدراسة أوالرقابة . بما يزيد الموقف تعقيدا.

وفي مواجهة الزيادة الهائلة في عدد الموظفين العاملين بالتنظيمات الحكومية، نجد أن هناك وجهتي نظر للآثار المترتبة علي ذلك . وتتمثل وجهة النظر الأولي في أن عدد الموظفين يعكس ضخامة العمل المطلوب انجازه. أما وجهة النظر الثانية فتري أن تضاعف عدد الموظفين يؤدى الي بقاء بعضهم بدون عمل، أو نقص ساعات العمل التي يؤديها جميع الموظفين. أي احدى صور البطالة المقنعة.

وقد بذلت محاولات علمية لتفسير مشكلة لاتساع جهاز الخدمة المدنية للدولة واكتشاف قانون يحكم نمو التنظيمات الحكومية. ومن أشهر المحاولات الدراسة المعروفة باسم "قانون باركنسون" Parkinson's Law .

واستنادا الي هذه الدراسة، فان عدد موظفي الحكومة وكمية العمل لا يرتبطان ببعضهما البعض بأي حال من الأحوال. وقد اثبتت الدراسة ان الزيادة السنوية في عدد الموظفين الحكوميين تبلغ 75ر5٪ في المتوسط، دون ارتباط بعبء العمل.

وقد أرجعت الدراسة هذا المعدل في الزيادة الي سببين : الأول هو اتجاه الموظفين المثقلين بأعباء العمل' في محاولة التخفيف عن أنفسهم، الي استخدام اثنين من المساعدين بدلا من واحد فقط، حتي يبقي كل منهما ملتزما الحدود، خوفا من تفضيل زميله عليه في الترقية. بالاضافة الي أن أيا منهما لا يتأتي له أن يصبح منافسا لرئيسه.

أما السبب الثاني فهو أن الموظفين يخلقون عملا لبعضهم البعض، والسبب في ذلك أنه في كل حالة حيث يعمل ثلاثة موظفين بدلا من واحد، أو سبعة عندما يتخذ كل من المساعدين بعد فترة من الزمن مساعدين آخرين لمعاونته فانهم في الواقع يخلقون اعمالا لكي يقوم بها هؤلاء المرؤسون.

ومن الاسباب الاخري التي تزيد متضخم جهازالخدمة المدنية في الدولة والتي تعرضت لها الدراسة السابقة، أن الكوارث القومية مثل الحروب والازمات الاقتصادية

تنتج آثارا استضعافية، فهي ترتفع بمجموع موظفي الحكومة بمعدل سريع الزيـادة، وعنـدما تنتهي هذه الظروف فان هذا المعدل لا يهبط الي مستواه السابق.

خلاصة القول أن جهاز الخدمة المدنية في الدولة المعاصرة يتضخم بـصفة مـستمرة . فما هي النتائج المترتبة علي هذا التضخم؟

1 – بينما تعتمد المنظمة الصغيرة الحجم علـي العلاقـات الشخـصية والاتـصالات غـير الرسميـة ، فـان كـبر الحجـم يـدعو الـي أن تكـون جميـع القـرارات والتعليمات والاتصالات مكتوبة ومحددة.

2 – ان كثرة عدد العاملين في التنظيم تـبرز أهميـة فـرض المزيـد مـن القيـود علـي تصرفاتهم ووضع نظم محكمة الاشراف ، ومزيد من القواعـد والتعليمـات التي تحاول احكام الرقابة وتحديد طرق نمطية لأداء الأعمال.

3 – مع كبر الحجم وزيادة عدد العاملين يزداد الاعتماد علي الاتصالات الرسميـة المكتوبة، وهذا يؤدى الي الروتين وتأخير انجاز الاعمال.

4 – يزيد الميل الي وضع نظم مطولة لتقييم الاشخاص نتيجـة لان الاعتمـاد علـي المعلومات الشخـصية أو المنقولـة يـصبح غـير مجـد ازاء العـدد الهائـل مـن العاملين.

5 – ان جميع الظروف السابقة تفرض ضرورة الاتجاه نحو تفـويض الـسلطة، وهـذا يعني الاتجاه نحو اللامركزية كحل عملي لعلاج الظواهر السابقة. وفي هـذه الحالة فان اللامركزية في التنظيمات الحكومية يمكـن أن تحقـق العديـد مـن المزايا.

مزايا اللامركزية :

يمكن تصنيف المزايـا الـتي تحقـق مـن تطبيـق الاسـلوب اللامركـزى في التنظيمـات الحكومية الي أربعة مجموعات:

أولا : المزايا الادارية :

1. اعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها، وهو الضغط الذي يتمثل في طلبات الجماهير ورغباتها. وبالتالي فان احالة مصالح الجماهير ومشكلاتها الي المناطق التي ينبع منها الضغط يخفف من الأعباء السابقة.
2. السرعةوالمرونة في البت في الاعمال وحل المشكلات وتلافي الاخطاء وتداركها.
3. توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية، مما يجعل القرارات علي المستوى اللامركزى مبنية علي المعلومات المتكاملة الصحيحة.
4. سهولةعملية الاتصال وفاعليتها، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية.
5. امكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية مثل الصحة والاسكان والتعليم والشؤون والتعليم والشؤون الاجتماعية في اطار اللامركزية علي مستوى المدينة أو المحافظة.
6. اعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر علي الطرق والاساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج، وبالتالي يتم تقييم الاشخاص – كالمحافظين – علي أساس الانجازات التي يحققونها وليس الاسلوب الذى يتبعونه في العمل.
7. تنمية القدرات والمهارات القيادية، وذلك باتاحة الفرصة للتدريب علي تحمل المسؤولية والاعداد لتولي المناصب القيادية.

ثانيا : المزايا السياسية :

1 – ان المشروعات التي تنفذ في ظل الاسلوب اللامركزى تزيل فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة.

2 – تمكن اللامركزية من توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، حيث يشترك أهالي الاقليم في دراسة مشكلاته وايجاد طرق لحلها، أي أنهم يشتركون في حكم أنفسهم بأنفسهم.

3 – تصدر القرارات محليا وفقا لمصالح الاقليم.

ثالثا : المزايا الاجتماعية :

ان اللامركزية تساعد علي تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية والقومية وذلك عن طريق:

1 – ادراك المواطن لمسؤولياته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الاعباء في هذا الصدد.

2 – اسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته في المحافظة عليها وصيانتها احساسا منه بأنها من صنعه.

رابعا : المزايا الانسانية :

1 – شعور العاملين بالأهمية والنابع متتحمل مسؤولية البت وممارسة حرية التصرف .

2 – الشعور بالرضا المستمد من السلطة المخوله للرؤساء اللامركزيين.

مساوئ اللامركزية :

ان جميع المزايا السابقة تتحقق في ظل الاسلوب اللامركزى، الا ان هناك عددا من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الاسلوب منها:

1 – ان جوهر اللامركزية هو منح الاجهزة المحلية حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطها في الحدود التي لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام. علي أن هذهالحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية انفعاله حتي لا تنعدم

وحدة القيادة . ومن ناحية أخري، يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة ، لانها تحد من حرية التصرف.

2 – بينما تسهل اللامركزية الاتصالات علي المستوى المحلي، فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالاقاليم تكون أكثر صعوبة ، حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة. وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالاقاليم أنتعرض وحدة السلطة للضعف.

3 – زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة، كالشؤون القانونية والشؤون الادارية علي المستوى المحلي.

4 – النقص في الفنيين والمتخصصين علي المستوى المحلي، وحرمان المحليات من الخدمات المركزية الفنية.

5 – بالاضافة الي أن اللامركزية فيها اضعاف للسلطة المركزية، فان المحليات قد تحيد عنأهداف الخطة العامة، كما قد تختلف عن تنفيذ السياسة العامة.

6 – تؤدى اللامركزية الي اضعاف التنسيق علي النطاق القومي.

7 – الميل الي تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات.

مظاهر المركزية :

سبق القول بأن المركزية – أو اللامركزية – يمثلان اصطلاحا نسبيا، ومنثم لا يمكن الاستدلال علي أيهما الا من خلال بعض الشواهد أو المظاهر. وقد حددنا هذه المظاهر بناحيتين هما : القرارات التي يحتفظ المستوى الاعلي بحق اصدارها، ثم مدى مساهمة المستويات التنفيذية في صنع القرارات.

ومن الطبيعي أن يختلف مدى تطبيق هذين المتغيرين – القرارات والمساهمة – من بلد لآخر طبقا لاختلاف الظروف الثقافية والحضارية والايديولوجية السائدة ، ومن ثم لابد أن تختلف بالتالي مظاهر المركزية في كل من البلدين. ورغم ذلك ، يمكن التمييز بين مظاهر المركزية التالية:



1 – تركيز سلطةالبت والقرير النهائي في جميع شؤون النشاط الاداري في الدولة في يد رجال الحكومة المركزية.

2 – احتكار الحكومة المركزية التعيين في الوظائف العامة علي جميع المستويات.

3 – اخضاع الترقيات لقواعد ثابته ومنظمة يتكفل بها قانون العاملين بالدولة.

المنظمات الحكومية المركزية :

عند التعرض لأسس تصنيف المنظمات العامة، قلنا أن هناك أساسا خامسا منأسس التصنيف يمكن تسميته – التصنيف علي أساس مجال السلطة . وقد أرجأنا التعرض له لحين دراسة مفاهيم وتطبيقات المركزية واللامركزية، وطبقا لهذا الاساس، تصنف المنظمات الحكومية الي منظمات مركزية وأخرى لا مركزية .

ويتكون الهيكل التنظيمي المركزى للحكومة من عدد من الوحدات التنظيمية الكبري هي الوزارات، والتي تضم بدورها وحدات أصغر يطلق عليها اصطلاح (المصالح)، والتي يتفرع منها وحدات أصغر وأصغر وهي (الادارات).

وعند تحليل الهيكل السابق، يمكن أنتميز بين عدد من المستويات التنظيمية التي تتفاوت فيما تضمه من وحدات تنظيمية ووظائف منحيث طبيعتها ونطاق سلطاتها. فعند المستوى الاعلي، نجد الكيانات التنظيمية الكبرى – الوزارات ، في حين يضم المستوى الاوسط المصالح الحكومية والوظائف القيادية الوسطي.

أما المستوى الادني، فيضم الوحدات التنظيمية والوظائف التي تقع في قاعدة الهيكل التنظيمي للحكومة. أما الوظائف والقضايا الخاصة بكل مستوى من المستويات الثلاثة، فيمكن عرضها كالآتي:-

المستوى الاعلي :

يمثل الوظائف والمنظمات القيادية العليا في الجهازالحكومي، ويضم الرئيس الاعلي للدولة والوزراء والوزارات، والمنظمات التي في مستواها.

وتختلف طريقة تنظيم المستوى الأعلي من حيث وظائفه وسلطاته باختلاف النظام السياسي في الدولة، كما يختلف طبقا لطبيعة الانظمة الاقتصادية. وفي الحالة الأولي نفرق بين النظامين الرئاسي والبرلماني. أما في الحالة الثانية فنفرق بين الرأسمالي والنظام الاشتراكى.

أولا : من حيث طبيعة النظام السياسي :

1. المستويات المركزية العليا في النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي علي وجود رئيس دولة منتخب من الشعب، ويجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس الحكومة. وفي هذا النظام، يتمتع رئيس الدولة بمركز قوى في مواجهة البرلمان لانه يستمد سلطته من الشعب الذي تولي انتخابه. ويتمتع رئيس الجمهورية بحق اختيار الوزراء وحق اعفائهم من مناصبهم في حرية تامة، كما يعتبر المركزالذي تتجمع فيه كافة السلطات العليا للجهاز الحكومي في النظام الرئاسي. ونتيجة لذلك، فان منظمة الرئاسة في هذا النظام تمثل كيانا تنظيميا ضخما ومعقدا، يضم العديد من الخبراء والمستشارين الذين يعاونون الرئيس في تحمل عبء العمل التنفيذى.

وفي ظل النظام الرئاسي، يقوم الوزراء بدور العاونين المباشرين للرئيس في ادارة العمل التنفيذي للدولة، علي أن يقوم كل وزير بادارة اعمال وزارته علي ضوء السياسة العامة التي يقررها رئيس الجمهورية.

2. المستويات المركزية العليا في النظام البرلماني:

يتميز النظام البرلماني التقليدى في أن السلطة التنفيذية فيه ثنائية، اذ تكون في يد رئيس دولة غير مسؤول عن اعماله ، ووزراء يكونون هيئة جماعية تسمي مجلس الوزراء، ويسألون أمام البرلمان.

وقد يكون رئيس الدولة ملكا بالوراثة، أو رئيس جمهورية بالانتخاب. ولكن يلزم أن يكون رئيس الدولة مستقلا تجاه البرلمان من ناحية، وتجاه مجلس الوزراء من ناحية أخرى . واستقلاله تجاه مجلس الوزراء معناه وجوب الفصل بين شخصية رئيس الدولة

وشخصية رئيس الحكومة الذي يرأس مجلس الوزراء، أي أنه لا يجوز الجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، او بعبارة اخري، لايكون رئيس الولة رئيسا للوزراء في نفس الوقت. أما استقلال رئيس الدولة تجاه البرلمان، فمقتضاه أن بقاءه في مركزه لا يتوقف علي ارادة البرلمان.

وطبقا لخصائص النظام البرلماني، فان القيادة الفعلية للجهاز الحكومي تكون لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ومن ثم فان منظمة الرئاسة – سواء للملك أو لرئيس الجمهورية – تكون أصغر بكثير من مثيلتها في النظام الرئاسي.

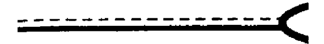
وحيث أن السلدة الحقيقية لادارة الدولة في النظام البرلماني تقع علي عاتق مجلس الوزراء والوزراء، فان الأمر يتطلب عادة تكوين لجان وزارية ولجان فرعية تدخل جميعها ضمن الاطار التنظيمي للمستوى الاعلي.

ثانيا : من حيث طبيعة النظام الاقتصادى:

تتفاوت مسؤولية الوزراء طبقا لطبيعة النظام الاقتصادى السائد، وفي هذا الصدد نفرق بين النظام الرأسمالي (التنافسي أو الاحتكارى)، وبين النظام الاشتراكي.

1. النظام الرأسمالي:

في ظل هذا النظام تأخذ الوزارات طابعا خدميا، بمعني كونها مسؤولية عن تقديم الخدمات الاساسية مثل الأمن الخارجي والداخلي والتعليم والصحة . حقيقي أن هذه الوزارات قد تشرف علي بعض القطاعات الانتاجية في مجال الزراعة أو الصناعة، ولكن يقتصر دورها علي الاشراف من خلال تطبيق السياسات والقواعد المقررة في هذا الصدد فحسب، ولكنها لاتمارس أعمالا انتاجية من أى نوع.



2. النظام الاشتراكي:

يعني أن الوزارات في هذا النظام تأخذ طابعا انتاجيا. والوزارةالانتاجية لايتمثل نشاطها في اصدار اللوائح وتطبيق القوانين فحسب، بل يتعداه الي تسيير قطاع انتاجي معين أومجموعة من القطاعات بطريقة مباشرة.

ولتوضيح الرق بين النظامين، نجد أنه في الولايات المتحدة حيث يطبق النظام الرأسمالي، توجد عشر وزارات فقط في مجالات العدل والبريد والداخلية والدفاع والصحة وغيرها، وكل هذه الوزارات تقوم بأداء الخدمات فقط، ولكنها لا تمارس نشاطا انتاجيا أو اقتصاديا من أى نوع. وعلي العكس من ذلك، تتكون حكومة الاتحاد السوفياتي من 54 وزارة منها 47 وزارة انتاجية والباقي مخصص للخدمات .

وطبقا لهذا الاختلاف بين النظامين ، فان حجم المستوى الأعلي للجهاز الاداري الحكومي في النظام الاشتراكي لابد ان يكون أكبر وأكثر تعقيدا من نظيره في النظام الرأسمالي.

المستوى الاوسط:

يحتوى المستوى المتوسط في الجهاز الحكومي جميع الوظائف القيادية التي تلي مستوى الوزراء مثل وكلاء الوزارات ومديري الهيئات والمؤسسات العامة. ويمثل هذا المستوى حلقة الوصل بين القيادة العليا للجهاز الحكومي ممثلة في الرئيس الأعلي للدولة ورئيس الوزراء والوزراء. وبين بقية اعضاء الجهازالحكومي من المستوى الأدني.

ويلاحظ أن تعيين القيادات في المستوى الأوسط يخضع لاعتبارات سياسية من حيث ولائهم السياسي او الحزبي للمستوى الاعلي، بعكس ما كان شائعاً من حيث الاعتماد في تعيينهم علي عنصر الكفاءة الفنية فقط، وهذا يؤكد مرة أخرى مدى الارتباط بين الادارة والسياسة طبقا للمفهوم الحديث والسابق التعرض له.

ويلاحظ ان المستوى الأوسط لا يضم وكلاء الوزارات ومديرى الهيئات والمؤسسات العامة فحسب، بل انه يضم أيضا عددا من الوحدات الوظيفية المعاونة

والوحدات التنسيقية والوحدات الأقليمية، ويتفاوت عدد هذه الوحدات من حالة لأخرى.

المستوى الأدني :

يضم هذا المستوى الوظائف القيادية الدنيا التي تشرف علي الوحدات التنفيذية الدنيا في المصالح الحكومية، وتسمي الوظائف الأشرافية، وذلك بالاضافة الي الوظائف الاخرى التي لا تتضمن مجالات للاشراف ، وتمثل أغلبية الوظائف الحكومية.

ولغرض ضمان قدر كاف مناحدة السياسية والاستقرار الأدائى، فان هذه الوظائف يحكمها عادة اطار تفصيلي من القواعد والنظم والاجراءات واللوائح الوظيفية، وهذا الاطار، وان كان يؤدى الي نوع من الجمود وتقليل فرص المبادأة علاوة علي الروتينية، الا أنه ضرورى لضمان الاستمرارية والاستقرار، والبعد عن اللاموضوعية سواء في التعيين في هذه الوظائف، أو في تقييم القائمين بها.

المنظمات الحكومية اللامركزية :

ان الوحدات الحكومية اللامركزية عبارة عن وحات ادارية مستقلة اما علي أساس اقليمي أو وظيفي . ويلاحظ أن فكرة الاستقلال هنا مسألة نسبية، لان هذه الوحدات، وان كانت تتمتع بسلطة نهائية في صنع القرارات، الا انها تظل دائما تحت اشراف الدولة ووصايتها، وإلا لأصبحت هذه الوحدات بمثابة دولة داخل نفس الدولة. ومن أمثلة المنظمات اللامركزية المحافظات والهيئات العامة والمؤسات العامة ومجالس المدن.

ويلاحظ أن للنظام اللامركزى جانبين ، جانب قانوني وجانب سياسى ويتمثل الجانب القانوني في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة ، أما الجانب السياسي، فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديموقراطية، حيث تنقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة الي هيئات محلية بطريقة تحقق مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته.

وغالبا ما يقترن موضوع اللامركزية بنظرية الادارة المحلية أو نظام الحكم المحلي، ونظرا لأهمية هذا الموضوع، فسوف نفرد له فصلاً مستقلاً.

الباب الثالث

التخطيط والرقابة

الفصل الأول : مفهوم التخطيط ومبادئ التخطيط القومي

الفصل الثاني : أنواع التخطيط القومي ومشاكله

الفصل الثالث: الرقابة علي المنظمات العامة



الفصل الأول

مفهوم التخطيط ومبادئ التخطيط القومي

مفهوم التخطيط :

رغم تعدد وتباين التعاريف التي يبدأ بها كتاب الادارة محاولتهم لتحديد معني كلمة التخطيط ، الا أن هذه التعاريف – رغم كثرتها – تتضمن كلمة واحدة هي بمثابة القاسم المشترك في كل ما يكتب عن هذا الموضوع. وهذه الكلمة هي المستقبل . والحديث عن المستقبل لابد أن يتطرق الي المفاجآت والتغيرات واحتمالاتها وطرق الاستعداد لها والاستفادة منها. ولكن ما هي العلاقة بين المستقبل والاستعداد له؟ ان تحليل هذه العلاقة هو المحاولة الايجابية لتحديد مفهوم التخطيط.

المستقبل وعامل التغير :

ان النواحي الأقتصادية والاجتماعية تتأثر بمتغيرات متعددة، وهذه المتغيرات لا يمكن أن تثبت علي حال واحد لفترة طويلة أو قصيرة. ولذلك فان عامل التغير هو الصفة المميزة للنشاط الاقتصادى والاجتماعي في أي مجتمع. وقد سبق القول بان التنظيمات الموجودة في المجتمع سواء أكانت عامة أم خاصة هى أدوات هذا المجتمع التي يستخدمها في اشباع حاجاته ورغباته. وحيث أن هيكل حاجات المجتمع هو دالة العديد من المتغيات الاجتماعية والاقتصادية والحضارية وغيرها، وحيث أن هذه المتغيرات تتمتع بخاصية ديناميكية، فمعني ذلك أن احتياجات المجتمع في فترة ما تختلف وتتباين عن احتياجاته في فترة أخري، وبالتالي فان فشل التنظيمات العاملة في هذا المجتمع عن التطور بما يتناسب مع التغير في احتياجاته معناه – ببساطة – فشل هذه التنظيمات في تحقيق الغرض من وجودها. ومما يزيد الصورة تعقيدا أن المتغيرات المؤثرة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي رغم تعددها لا يوجد بينها متغير مستقل واحد. ووجود هذا المتغير المستقل قد يجعل الامر أكثر سهولة حيث يمكن في هذه الحالة متابعة التغير الذي يطرأ علي

المتغيرات التابعة كنتيجة للتغير الذاي يتعرض له المتغير الرئيسي. ولكن في غياب هذا المتغير الأخير، وفي حالة النظر الي جميع المتغيرات المؤثرة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي باعتبارها متغيرات تابعة ومتداخلة مع بعضها البعض، فان هذا يعني بلغة التحليل أن كل متغير من هذه المتغيرات يؤثر في جميع المتغيرات الاخري ويتأثر بها في نفس الوقت، ومن ثم فان متابعة عملية التأثير المتبادل بهذه الكيفية تعتبر عملية مرهقة.

واذا سلمنا بوجود ظاهرة التغير بالصورة السابقة، فان مواجهة هذه الظاهرة من جانب التنظيمات الادارية تخضع لفلسفتين، وتتمثل الفلسفة الأولي في محاولة مقاومة التغير عن طريق عزل التنظيم عن مجريات التغير في العوامل أو المتغيرات المؤثرة في نشاطه. وهذه الفلسفة يمكن اطلاق تسميات متعددة عليها مثل التحفظ أو الانغلاق او ما شابه ذلك. والتمسك بها يؤدي الي نتيجة واحدة هي الجمود، ويقصد به عجز التنظيم عن مسايرة التطور والتجاوب معه بما يتلاءم مع التغير الذى يطرأ علي هيكل احتياجات المجتمع الذى يضم هذا التنظيم .

أما الفلسفة الثانية – ويمكن تسميتها بالفلسفة التقدمية – فتقوم علي دعامة رئيسية هي الايمان بأن التغير هو سنة الحياة ومن ثم لا يمكن مقاومته أو الانغلاق دونه، واذا كان التغير يؤدى الي الفشل، فانه يمكن أن يؤدى ايضا الي النجاح، والفرق بين الحالتين يتحدد بالفرق بين مفاجأة التغير وبين الأستعداد له، او بمعني آخر ، بين الارتجال والتخطيط.

تعريف التخطيط :

ان المقدمة السابقة يمكن أن تساعد في استعراض وتفهم بعض التعاريف التي وضعها كتاب الادارة لوظيفة التخطيط. وفي هذا الصدد يقول : Kooutz and D'nnell

"التخطيط هو وظيفة المدير التي تتشمن الاختيار بين البدائل من الأهداف والسياسات والاجراءات والبرامج. وبالتالي فهو قرار يحدد برنامج العمل المستقبل في المشروع أو احدي ادارته".

"التخطيط هو الي مدي كبير العمل المتصل باحداث معينة ما كانت تحدث بدونه".

"التخطيط هو عملية ذهنية بمثابة التحديد الشعورى لبرامج العمل ، وهو قرار مبني علي غرض وحقائق وتقديرات مدروسة".

"أن كل خطة بجميع مشتقاتها يجب ان تسعم بطريقة ايجابية في انجاز مجموعة الاهداف".

"يشمل التخطيط وضع الاهداف الضرورية للنشاط الاجتماعي. وبالاضافة الي ذلك فان الخطط يجب أن توضع حول هذه الأهداف وذلك قبل تحديد العلاقات التنظيمية المطلوبة ونوع الكفاءات البشرية وطرق توجيهها وقبل حديد طرق الرقابة الواجب استخدامها".

وفي نفس المجال – تحديد طبيعة التخطيط والانشطة التي يتضمنها يقول: Newman and Summer

"التخطيط هو أحد الوظائف الادارية الرئيسية . ففي كل منظمة فان أفراد الادارة يجب أن يقرروا العديد من المسائل مثل ما هي المنتجات الواجب تقديمها، من هم العملاء الواجب البحث عنهم، ما هي الاسعار الواجب تحديدها، ما هي وسائل الانتاج الواجب استخدامها، ماهي التجهيزات الآلية الواجب استخدامها، ما نوعية الأفراد الواجب تعيينهم وما هي معدلات الاجور التي تدفع لهم. ان هذه الاسئلة وغيرها يجاوب عليها التخطيط. وبالرغم من أن التخطيط ليس الوظيفة الوحيدة للمدير الا انه بالتأكيد أحد الوظائف الجوهرية. وبدونه فان المشر وع يتفكك وينهار. وعملية التخطيط تغطي مجالا واسعا من الانشطة ابتداء من الاحساس المبدئي بالحاجة الي عمل شئ ما الي التحديد القاطع لما يجب عمله ومتي ومن يقوم بالتخطيط".

أهمية التخطيط :

هناك شبه اجماع من كتاب الادارةعلي أن التخطيط هو الوظيفة الادارية الاولي التي تسبق جميع الوظائف الاخري وتحدد نطاقها. وهذا يعني أن الاهداف التي تتحدد في

مرحلة التخطط هي التي تحدد حجم وطنيه الأفراد اللازمين لانجازها، وبالتالي فان هيكل التنظيم الاداري المطلوب يتشكل طبقا لهذه الاهداف. ومن ناحية أخري فان وسائل التوجيه المتبعة لابد أن تتفق أيضا مع الغايات أو الأهداف التي تحددت في مرحلة التخطيط، وأخيرا فان نفس هذه الأهداف تؤخذ كمعايير للرقابة. وفي استعراض أهمية وظيفة التخطيط يقول كتاب الادارة.

"لم تعد مشكلة التخطيط تتمثل في هل نخطط أم لا، فجميع المنظمات تخطط أعمالها بوسيلة او بأخري، ولكن المشكلة أصبحت كيف نخطط بطريقة أكثر كفاءة أن عدم وجود جهود تخطيطية كافية ، وعدم وجود أهداف واضحة بالتالي، ينتج عنه ضياع جهود العاملين في المنظمة وضياع الوقت، كما تغلب الفوضي علي الجهود الجماعية".

التخطيط اذن هو عامل هام لتجنب الاعمال والتكاليف غير الضرورية. فعملية التخطيط وعلي الاخص فيما يتعلق بوضع الاهداف التي تربط أجزاء التنظيم مع بعضها البعض، هذه العملية تساعد أفراد الادارة في جميع المستويات التنظيمية علي تركيز الانتباه علي الاهداف الاجمالية للمنظمة . وليس هذا فقط، بل ان هذه العملية تساعد أيضا في التفكير والبحث عن أفضل الوسائل اللازمة لتحقيق تلك الأهداف. فوجود الخطط يساعد في خفض التكاليف وتحديد المسؤولية عن كل ناحية منتوحي المليات ، ومن ناحية أخري فان وجود الخطط يظهرمقدار ما يسهم به كل مدير وكل وحدة تنظيمية تجاه الهدف الأجمالي كما يحدد القدر المطلوب منالموارد والفترة الزمنية التي يستغرقها التنفيذ.

ولا تقتصر أهمية التخطيط علي ما سبق بل ان له دوراً فعالاً في تحقيق التنسيق والرقابة. فالتنسيق لا يمكن أن يتحقق بدون تخطيط مسبق يراعي فيه تحقيق نوع من التوازن والتكامل والتوقيت بين أهداف الوحدات التنظيمية المختلفة. وفي مجال الرقابة، فان الخطط اذا أحسن وضعها في شكل برنامج تشغيلي محدد تصبح مقياسا لقييم الأداء، وبدون هذا البرنامج التشغيلي لا يمكن أن تكون الرقابة فعالة، كما يصبح التنسيق مشكلة عويصة الحل.



مشاكل التخطيط :

هناك العديد من المشاكل التي تواجه ادارة المنظمة عند قيامها بوظيفة التخطيط، وهذه المشاكل تتطلب عناية خاصة وتفكيرا اضافياً لغرض ايجاد حلول لها. ويمكن استعراض بعض هذه المشاكل:

1. التوفيق والتوازن:

اذا كان التخطيط يعني تحديد الاهداف ووضع السياسات واختيار برامج العمل فقط فان الوظيفة التخطيطية تكون أكثر سهولة. ولكن الصعوبة تتمثل في وجود نوع من التعارض بين أهداف القطاعات المختلفة من النشاط دال المشروع، ويمكنذكر بعض مناطق النشاط التي تحتاج الي ايجاد نوع من التوفيق والتوازن بينها كالأتي:

أ – الاهداف الطويلة الاجل والاهداف القصيرة الاجل.

ب – اهداف المنظمة والادارات أو الاهداف الوظيفية.

ج – وجهة نظر الفنيين ووجهة نظر التنفيذ بين تجاه برامج وخطط النشاط.

د – البيئة الخارجية والظروف والقدرات الداخلية للمنظمة.

هـ– تخصيص وتوزيع الموارد المتاحة بين العمليات الحالية وبين برامج الابحاث والتنمية.

ان التوفيق بين هذه النواحي المتعارضة يعتبر هاما وحيويا الي الحد الذي قد يؤدي عدم تحقيقه الي الفشل في الوظيفة التخطيطية. ومما يزيد من صعوبة التوفيق بصفة خاصة تعارض آراء الاداريين مع بعضهم البعض بشأن الاهداف والسياسات التي يراها كل منهم مناسبة لادارته، في حين أنها تتعارض مع أهداف أو سياسات ادارة اخري، علي الرغم من أن كلا المجموعتين من الاهداف له وجاهته لو أخذ منفردا. فمثلا قد يتعارض هدف الخدمة السريعة للعملاء وما يتطلبه من الاحتفاظ بمستوى عال من المخزون السلعى مع هدف السيولة. وقد يبدو من السهل القول بأن معالجة هذه الحالات تتطلب تغليب مصلحة المنظمة ككل، أى النظر الي المزايا التي تعود علي المنظمة – وليس الادارة المعنية – في الحالتين. ولكن غالبا ما ينتج عن ذلك تبني وجهة نظر دون الأخرى، كالأخذ

بوجهة نظر المدير المالي مثلا، وهذا قد يخلق مشكلة وهي شعور مدير آخر بالاحباط، وقد يدفعه مثل هذا الشعور الي محاولة اثبات أنه كان من الأفضل الاخذ بوجهة نظره هو ورفض وجهة النظر الاخرى.

من ذلك يتضح مدي صعوبة التوفيق والتوازن بين أهداف المجموعات المختلفة من النشاط داخل المنظمة، وان من الممكن القول بصفة عامة أن مالجة هذه الحالات تتطلب المساهمة الموضوعية من جميع الاداريين في مرحلة التخطيط بالاضافة الي ضرورة وسائل الاتصال بينهم.

1. التنسيق :

يمكن القول بأن الخطوة السابقة – التوفيق والتوازن بين الاهداف المتعارضة. هي في حقيقتها نشاط تنسيقي. وهذا القول صحيح، ولكن ما نود ذكره هنا هو مشكلة نقص التنسيق بين خطط إدارات لخدمة والتموين وبين الادارات التنفيذية. فكثيرا ما لا تحصل ادارات الخدمة علي القدر الكافي من المعلومات الاساسية التي تغطي أوجه نشاط الوحدات التنفيذية من حيث الحجم والنوعية والجداول الزمنية . ونتيجة لذلك تكون خطط هذه الادارات مستقلة وموضوعة علي أساس من العموميات بدلا من الالتزام اهداف محددة. ومثل هذا الوضع ينتج عنه اما تأخر أوعجز ادارات الخدمة والتموين في امداد الادارات التنفيذية باحتياجاتها، أو زيادات لامبرر لها من النفقات غير المباشرة.

2. الثبات والمرونة:

اذا كان غرض التخطيط هو وضع برنامج تشغيلي يؤدي تنفيذه الي تحقيق نتائج فعالة، فان التنسيق وتركيز الجهود يمكن تحقيقهما في حالة ثبات البرنامج الموضوع، وما يعزز هذا الاتجاه أن تغيير برنامج النشاط – خصوصا في المشروعات الكبيرة الحجم – يعتبر كثير التكلفة علاوة علي مقاومة العاملين في المنظمة أو عدم تقبلهم للتعديلات المستمرة في النشاط.

ولكن من ناحية أخري نجد أن طبيعة التخطيط – باعتباره قائما علي التنبؤ بالظروف المستقبلة – تجعل مبدأ المرونة من أهم المبادئ التخطيطية. ومبدأ المرونة يعني

القدرة علي تعديل أو تغيير خطة ما دون تحمل نفقات غير ضرورية لغرض الاستمرار في التحرك صوب هدف محدد، رغم التغير في الظروف المحيطة أو حتي فشل الخطة الأصلية.

معني ذلك أن التخطيط ينبغي أن يكون عملية مستمرة وغير ساكنة، وكما يقول Branch "يجب أن يكون التخطيط ثابتا بالقدر الذى يكفي لتوجيه الجهو، علي أن يتمتع بأقصى درجة ممكنة من الرونة".

اذا خلصنا بأن المرونة مرغوبة في التخطيط، فان ذلك سوف يبرز سؤالا هاما وهو : كيف تتحقق هذه المرونة؟ هنا تختلف الآراء، فيقول البعض بأنه من الضروري تغيير الخطط لمقابلة الغير في الظروف المحيطة، وينادي البعض الآخر بتخصيص كمية من الأمول بمثابة "احتياطي الطوريء" لمواجهة التغيير المحتمل في الخطط. أما Koonts and Donnell فمنرأيهما اتباع ما أسمياه بمبدأ "التغير الملاحي Novigational Change بمعني أن المدير – كملاح السفينة– "ينبغي ان يقوم بمراجعة مستمرة لبراجه ويعدل من خططه لقابلية الاهداف المطلوبة . وهذا الرأي يختلف عن الرأي الاول - تغيير الخطط – في أنه لا يقر عملية التغيير، بل يكتفي بادخال التعديلات علي الخطط بما يلائم التغيير في الظروف المحيطة. ولذلك يستطرد الكاتبان القول بأنه "الي الحجد الذي يكون عنده المدير قادرا علي التنبؤ الدقيق ووضع أهداف طويلة الاجل ولوصول الي قرارات تخطيطية سليمة، فان الخطط قد لا تحتاج الا الي لقليل جدا من لتغيير".

ان هذه الآراء قد تكون ضرورية، ولكن منوجهة النظر العملية، فان وضع برامج عمل بديلة منذ البداية، علي أن تكون شاملة ومدروسة بعناية، قد يجعل عملية التحول أو التحويل طبقا للتغير في الظروف أكثر سهولة.

مبادئ التخطيط القومي الشامل

ان مفهوم التخطيط كوظيفة ادارية الذي أوردناه في الصفحات السابقة ينصب مدلوله علي كيفية أداء هذه الوظيفة علي مستوى المنظمة. وعلي هذا المستوى فان وجهة

النظر الاقتصادية تمثل العامل الأكثر أهمية –وربما العامل الوحيد – المحدد للأهداف التخطيطية . وبمعني أوضح، فان المشروعات الخاصة تدار دائما بالطريقة التي تحقق المصلحة الذاتية لمالكيها، وبلالي فان الربح يعتبر حافزا وهدفا وموجها للاستثمارات الخاصة. حقيقي ان الفكر الاداري الحديث يهتم بالمسؤولية الاجتماعية للمشروعات، ولكن لا يمكن منطقيا تصور اهتمام المشروع الخاص بتحقيق مسؤوليته الاجتماعية تجاه المجتمع الا بالقدر الذي يحقق مسؤوليه الاقتصادية المتمثلة في تحقيق الربح . وبناء عليه فان التخطيط علي مستوى المشروع الفرد انما يعني أساسا بتحديد الاهداف الاقتصادية التي تعكس مصلحة الملاك.

ولقد احتل التخطيط علي مستوى المشروع أهمية كبيرة، وذلك في أعقاب المبادئ التي نادت بها النظرية الاقتصادية الرأسمالية، التي مجدت فكرة المشروع الحر وابتعاد الدولة عن التدخل في وجه النشاط الاقتصادى والاجتماعي، الذي يجب أن يخضع كلية لقوانين السوق وتأثيرها التلقائى، دون محاولة لاحتواء هذه القونين وتوجيهها الوجهة التي تتفق مع المصلحة الجماعية.

ومن خلال التطبيق، ظهر أن الفكر الاقتصادى الرأسمالي يتضمن الكثير من الثغرات التي يمكن حصرها فلي الآتي:-

1 – عدم وجود أي جهاز لتنسيق قارارات الملاين من المنتجين ورجال الاعمال، مما يؤدى الي تشتيت الجهود ويعود بالضرر علي المجتمع في كثير من الأحيان.

2 – تعتبر الدورة الاقتصادية، وهي في نظر الكثيرين نتيجة مباشرة للاقتصاد الرأسمالي، نقطة الضعف الرئيسية في هذا الاقتصاد، فمن المسلم به أن بعض الخصائص الرئيسية للرأسمالية مثل المنافسة ودافع الربح وحرية المبادرة الفردية، تسهم جميعا في عمل الدورة الاقتصادية، وتسبب فى قدر كبير من الاختلال وعدم الاستقرار، الأمر الذي يؤدى الي عرقلة النمو الاقتصادى.

3 – لا يكفل الاقتصاد غير المخطط دخلا، ولا يتيح مجالات التوظف أمام جموع العاملين، وينتهز أصحاب الأعمال فرصة المنافسة بين الساعين الي العمل ويعملون علي تخفيض الاجور.

4 – تؤدي المنافسة التي تعتبر المظهر الرئيسي في الاقتصاد الرأسمالي الي كل ألوان الاسراف في الموارد المالية والبشرية، كما يحدث عادة بالنسبة للانفاق علي الدعاية ولاعلان وكافة وسائل ترويج المبيعات، مما يؤدى الي تشتيت وجهود القوي العاملة وعدم توجيه الحياة الاقتصادية التوجيه السليم.

5 – لا يستطيع الاقتصاد الرأسمالي القائم لي الحرية الفردية ان يحقق التوزيع السليم للموارد بين انتاج السلع الضرورية وغير الضرورية ، فالمنظم في القطاع الخاص لا يهتم بالسلع حسب ضرورتها، ولا يهتم برفاهة المجتمع بقدر ما يعنية تحقيق أكبر قدر من الارباح، ونتيجة لذلك نجد ان تركيب الانتاج يتسم بالاختلال في بعض الاحيان لتحويل الموارد الهامة الي انتاج أدوات الترف بدلا من التركيز علي انتاج السلع الضرورية بصفة خاصة.

6 – ان الاقتصاد الحر لا يتناسب مع أي دولة في زمن الحرب أو في فترات الطارئ.

7 – ان الاقتصاد الحر أقل قدرة من الاقتصاد الموجه في تكوين رأس المال، وذلك لأن الفائض من أرباح المشروعات في ظل الاقتصاد الموجة يذهب الي خزانة الدولة، حيث يستخدم في التوسع والتنمية بدلا من أن يذهب الي جيوب حفنه قليلة من الافراد.

لهذه الأسباب وجد الفكر الاشتراكي طريقتة الي اقناع العديد من الدول بضرورة التدخل الايجابي منالدولة في النوحي الاقتصادية والاجتماعية، وذلك عن طريق التخطيط القومي الشامل الذي يمكن تعريفه بأنه : "عملية ادارية منظمة تقوم علي الأسلوب العلمي والدراسة والبحث عن طريق التفاعل الحقيقي بمشكلات المجتمع، والقياس الواقعى لاحتياجاته، والحصر الدقيق لموارده وامكانياته ، والعمل على اعداد

مجموعة القرارات والتنظيمات، ورسم اطار خطة واقعية قابلة للتنفيذ لمقابلة احتياجات المجتمع حسب أولويتها في ضوء الامكانيات المتاحة، لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية ولاجتماعية والسياسية والثقافية.

ومن هذا التعريف يتضح أن فكرة التخطيط القومي الشامل انما تدور حول كيفية وضع خطة للاستفادة من الحجم المتاح والمتوقع من الموارد ، لزيادة معدلات التنمية بطريقة تسهم في اشباع حاجات المجتمع الي أقصى حد ممكن . أى أن الخطة وجهود التنمية والحاجات الانسانية تمثل في مجموعها محور اهتمامات العملية التخطيطية الشاملة، وقبل التعرض لهذه النواحي بشئ من التفصيل، يستحسن البدء بعرض الاطار الايديولوجي للتخطيط القومي الشامل.

الاطار الايديولوجي للتخطيط:

لقد بدأ الفكر الاقتصادي الاشتراكي المنادي بحتمية التخطيط القومي الشامل بانتقاد النظرية الرأسمالية، ثم تطرق الي عرض لفكرة التخطيط والمزيا لتي يمكن أن يحققها للمجتمع. وطبقا لهذا التسلسل يقول Eells & Weltion أنظام آلية السوق لا يؤدي الي اشباع الحاجات الانسانية طبقا لأهميتها، وهذا يعني أن السلع الكمالية قد تحتل الأولوية في الانتاج قبل اطعام جميع السكان وايوائهم.

ويضيف الكاتبان ان النظام الرأسمالي يشجع علي عدم المساواة في توزيع الدخل والثروة، وأنه يهتم بالعامل الربح أكثر من اهتمامه برفاهية المجتمع، وانه لا يحقق عمالة كاملة، كما أن نظام آلية السوق مالم تتم مراجعته بواسطة الدولة ، يؤدى حتما الي ظهور الاحتكار، وبالتالي تختفي المنافسة التي تمثل الجوهر الأساسي للرأسمالية.

وطبقا لتعليمات لينين Lenin فان بناء الاشتراكية يعني "بناء نظاماقتصادي يوجه من المركز" . وهذا يعني أن جميع المشروعاتالخاضعة لملكية الدولة تربطها خطة اقتصادية واحدة.

وقد رأينا أن آلية السوق والسعي وراء الربح يمثلان القوة الرئيسية الموجهة للنشاط الاقتصادي الرأسمالي، ومن ثم فان السؤال الذي يواجهنا الآن هو : هل يكون لآلية السوق والقوانين الاقتصادية المرتبطة بها نفس التأثير في النظام الاقتصادى الاشتراكي؟.

لقد كان هذا السؤال موضع جدل في الاتحاد السوفيتي منذ بداية الاشتراكية حتي منتصف الستينات، وبينمايجمع المفكرون السوفيت علي حتمية التخطيط المركزي الشامل، الا أنهم يتفاوتون بالنسبة للقوانين الاقتصادية بين الرفض الكامل لها وبين أعطائها أهمية ثانوية بعد القرارات السياسية فيما يتعلق بتحديد مسار النشاط الاقتصادى.

وقد سبق أن حذر أنجلز من "التفسير المبسط" لعمل القونين الاقتصادية وأخذها كقاعدة مسلم بها، ومن رأيه أن هذه القونين تفتقر الي الواقعية، ومن ثم ينبغي النظر اليها باعتبارها مفاهيما أو اتجاهات بدلا من قوانين ثابته. ويرفض الموافقة علي آلية قوانين السوق، ويرى أن الاعتقاد في "تأثيرها التلقائي" علي النشاط الاقتصادي مجرد "تخيلات كاذبة".

ويضيف انجلز أنه باختفاء الملكية الخاصة لوسائل الانتاج ، وفي اللحظة التي يمتلك فيها المجتمع تلك الوسائل، فان جميع علاقات قانون القيمة يجب أن تتغير من أساسها، وتحل محلها قرارات المخططين التي تربط بين رغبات الجماهير العاملة ومحتوي العمل الضرورى لاشباع هذه الرغبات.

ويتفق ماركس Marx مع أنجلز علي انكار صفة العمومية بالنسبة للقوانين الاقتصادية، ويري أنها لا يمكن أن تكون شبيهة بقوانين العلوم الطبيعية من حيث عمومية التطبيق وثبات العلاقات بينها، وبدلا من ذلك ، يري ماركس أن كل نظام اقتصادى تسود فيه مجموعة من القونين والعلاقات الاقتصادية والاجتماعية تكون قصرا عليه، واذا كان ذلك صحيحا في نظام اقتصاد العبيد، ونظام الاقتصاد الاقطاعي، والنظام الرأسمالي، فان النظام الاشتراكي يأخذ نفس الاتجاه، بمعني خضوعة لقواعد وقوانين تختلف عن مثيلاتها في النظام الرأسمالي.

ومن الأقوال السوفيتية المتصلة بهذه النقطة أيضا. ذلك المقال الذي نشر في أواخر أيام ستالين وأكد أنه بتصفية الرأسمالية فان القوانين الاقتصادرية لا تعيش ولا يمكن أن تعيش في ظل النظام الاقتصادري الاشتراكي".

وبالرغم منهذاالموقف المتشدد تجاه رفض فروض النظرية الاقتصادية الرأسمالية، كنت هناك آراء أكثر اعتدالا، وهذه الآراء تعترف بتأثير القوانين الاقتصادية، وان كانت ترفض الاعتراف بتلقائية هذه القوانين.

ومن هذه الآراء رأي سوروكين Sorokin الذي يقول "أن التخطيط الاشتراكي يجب أن يعترف بالحقيقة القائلة بأنه حيث يوجد انتاج سلعي فان قانون القيمة يكون له تأثيره علي النشاط الاقتصادي . ولكن في اقتصاد اشتراكي، فان هذا التأثير ينبغي حصره في حدود معينة، وذلك عن طريق الخطط التي تحدد كميات الانتاج وعمليات تداول السلع من حيث التكلفة والسعر.

ان قوانين القيمة والمنافسة يمكن ان توجد في مجتمع اشتراكي ولكنها لاتقوم بدور المنظم للنشاط الانتاجي، بل تترك هذا الدور للخطط المركزية.

وفي مجال المقارنة بين النظامين الرأسمالي والاشتراكي، يري البعض أن الرأسمالية "تمجد الاستسلام للقوانين الاقتصادية باعتبار أن مفعولها التلقائي يحقق الخير للجميع، أما الاشتراكية فانها" لا تلغي الطابع الموضوعي للقونين الاقتصادية، وانما تقاوم المفعول التلفائي لهذه القوانين.

التخطيط الاقتصادي والسلطة السياسية :

عند عرض الافكار الرأسمالية، رأينا أنها تطالب بعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الذي ينبغي أن يقي حرا، أي أن هذه الافكار تنادي بالفصل بين السلطة السياسية للدولة ، وبين النشاط الاقتصادي، وعلي العكس من ذلك ، فان الايديولوجية الاشتراكية لا تؤيد هذا الفصل، بل وتعكي القرارات السياسية وزنا أكبر في تنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى. ومن تعاليم لنين التي أوردها في هذا الصدد قوله.

أن السياسيين يجب أن تكون لهم الأولوية علي الاقتصاديين، ومعارضة هذا الاتجاهمعناها نسيان أساسيات الماركسية... وبدون مدخل سياسي سليم الي هذه المسألة . فان الطبقة العاملة تصبح غير قادر علي القاء في القمة، ومن ثم تصبح عاجزة عن حل مشاكلها الانتاجية... وهذا يعني أن السياسة عندما تطبقها الطبقة الحاكمة، فانها تعكس موقف هذه الطقة، والاهداف التي تسعي لتحقيقها، من خلال نظام الانتاج الحالي، مستخدمة في ذلك جميع الوسائل الممكنة، بما فيها قوة الدولة".

ويرى ستالين أن "مسألة التنظيم الرشيد للقوى، الانتاجية، وتخطيط الاقتصاد القومي وخلافه، ليست موضوع الاقتصاد السياسي، ولكنها موضوع السياسة الاقتصادية للاجهزة السياسية.

وقد رأينا أن سوروكين يأخذ موقفا معتدلا بالنسبة لقبول القوانين الاقتصادية، أما بالنسبة للعلاقة بين السلطة السياسية والاقتصادية. فانه يري أن الاعتراف بالتأثير الموضوعي للقوانين الاقتصادية، لا يعني أن السياسيين "شريك صامت"، وطلما أننا ندرس الجانب الاقتصادى للنشاط الآدمي، ولذي ينظم في مجتمع اشتراكي لانجاز غايات مطلوبة، فان السياسيين يجب أن تكون لهم الأولوية قبل الاقتصاديين".

من المناقشة السابقة يمكن التعرف علي خاصيتين رئيسيتين تميزان الاطار الايديولوجي للتخطيط القومي كما ورد في الكتابات الاشتراكية وهما:

- **اولا** : رفض مبدأ قونين السوق الي تمثل الأساس الايديولوجي للنظرة الرأسمالية، أو علي الأقل، رفض فكرة التأثير التلقائي لهذه القوانين.
- **ثانيا**: عند وضع الخطة المركزية الشاملة للنشاط الاقتصادى، تأتي آراء الاقتصاديين في المرتبة الثانية بعد قرارات وتوجيهات الاجهزة السياسية للدولة .

ويعتقد المفكرون الاشتراكيون أن مثل هذا النظام يمكن أن يحقق الكثير من المزايا الي يمكن تلخيصها في الآتي:

1 – ان هذا لنظام لا يواجه مشكلة انخفاض الطلب، أو أزمة فئض الانتاج، أوزيادية المخزون الناتجة من انخفاض معدلات الاستهلاك.
2 – ان هذا النظام يحقق نموا متوازنا لا يمكن أن يتحقق ي النظام الرأسمالي.
3 – ان هذا النظام ينظر الي مجهودات الناس باعتبارها القوة الانتاجية الرئيسية في المجتمع، وهذا يؤدي الي اهتمام اكبر وتنظيم أفضل للقوة العمالية، وبالتالي يسهم في خلق مستويات معيشية أفضل للعمال.
4 – ان هذا النظام تختفي منه البطالة، وبالتالي فانه يتفوق علي جميع النظم الاقتصادة والاجتماعية الأخري.

التخطيط الاقتصادي والتنمية الاقتصادية :

هل يقتصر التخطيط القومي الشامل علي النشاط الاقتصادى فقط؟ ان الحكومة عند تولي السلطة تلتزم بتحقيق أهداف المجتمع الذي تنوب عنه. وقد سبق القول بأن هذه الاهداف تنقسم الي أهداف اقتصادية وأهداف اجتماعية وسياسية وغيرها. وعند أخذ الدولة بزمام المبادرة لغرض التنمية الاقتصادية للمجتمع، فان هذا لا يمكن أن يعني – منطقيا – اهمال النواحي الاجتماعية، وذلك لعدة أسباب أهمها: أولا : أن الأهداف الاجتماعية تمثل المسؤولية الأساسية للدولة ، بعكس الاهداف الاقتصادية الي شملتها مسؤولية الدولة حديثا، خصوصا بعدنمو الافكار الاشراكية . وثانيا: ان انجاز الأهداف الأقتصادية إنما يتأثر سلبيا أو ايجابيا بمدى سلامة البنيان الاجتماعي للمجتمع، ولذا كانمن الطبيعي أن ترتبط التنمية الأقتصادية بالتنمية الاجتماعية في أي برنامج للتخطيط القومي الشامل. وفي هذا الصدد يقول تقرير الامم المتحدة عن الحالة الاجتماعية في العالم.

لا يمكن أن يحرز أى تقدم حقيقيي اذا ما تحققت التنمية في الميدان الاقتصادى وحده مع الاهمال النسبي لاعتبارات التنمية الاجتماعية. فمشاكل التعليم والاسكان وتحسين الصحة والثقافة تؤدي، اذا هي أهملت، الي خنق التنمية الاقتصادية الفعالة، بل والي منع تحققها تماما. كما أن الاقتصاديين يشعرون بالحاجة الي اليد العاملة الماهرة

لمواجهة تزايد الطلب المحلي، والي الخدمات الصحية والثقافية المقبولة في البلدان المتخلفة أكثر من شعورهم بها في البلدان النامية، التي يستطيع فيها المجتمع أن يكيف نفسه باستمرار حسب الضرورات الاجتماعية الاقتصادية جميعا.

ان النجاح في ايجاد التوازن بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية لا يتأتي بتطبيق قاعدة عامة، فقد تقتضى الضرورة زيادة الاستثمار والانتاج الزراعي والانتاج الصناعي، أو زيادة مرافق التعليم والاسكان. وإذا كان المراد تحسين الأحوال المعيشية لجمهور السكان، فمن الواضح أنه يجب رسم معالم مشروع خطة طويلة الاجل لعشر سنين أو عشرين سنة ولا يمكن تحقيق التوازن الصحيح بين التنمية الاقتصادية ، التي تعتبر عملية قصيرة الاجل نسبيا، وبين التنمية الاجتماعية، التي هى مهمة طويلة الاجل، الا عن طريق التخطيط القومي الشامل.

التخطيط والخطة :

يمكن تعريف الخطة بأنها عملية جرد للموارد المتاحة للاقتصاد القومي في سنة معينة (تسمي سنة الأساس) وبحالة استخدامها وطرق استخامها، ثم تصور لما يجب أن تكون عليه الموارد والاستخدامات في سنة مقبلة (نهاية الخطة)، ثم تحديد للوسائل التي تكفل عمليا انتقال الاقتصاد القومي من صورته الراهنة الي الصورة المنشودة.

أما التخطيط فهو فلسفة أو أسلوب تسيير الاقتصاد القومي عن طريق سلسلة متصلة من الخطط الشاملة والالزامية. أو بمعني آخر ، فان التخطيط عملية مستمرة وليست عارضة، كما أنه ليس اجراء استثنائيا تلجأ اليه الدولة في ظروف معينة، وانما هو أسلوب الحياة العادي للاقتصاد القومي. ومن ثم فالتخطيط نشاط متصل بحيث لا تنتهي خطة الا وقد أعدت الخطة التالية لها. ومن ناحية أخري، فان التخطيط القومي بالضرورة تخطيط شامل يغطي جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا ما يميزه عن البرامج الاقتصادية التي تعد في بعض الاحيان ويطلق عليها اسم خطة مثل برنامج تصنيع مين ، أو برنامج لمقارنة أزمة من الأزمات، أو برنامج استثماري لتحقيق أغراض

معينة. وجميعم هذه البرامج تنتهي بانتهاء الاغراض التي أعدت من أجلها. وذلك بعكس التخطيط بمفهومة الاشتراكي، والذي يعني الاستمرار.

ومن ناحية ثالثة، فان التخطيط القومي هو تخطيط الزامي. وهذا يعنى أن الخطط التي يشملها ليست برنامجا سياسيا لحزب حاكم، كما انها ليست قائما بعدد من الأماي والآمال، ولكنها دستور ملزم للدولة والافراد يحدد سير النشاط الانتاجي، ولهذا السبب فان الخطة الشاملة بعد اعتمادها، تصدر في شكلك قانون ملزم كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي وأغلب دول أوروبا الشرقية. وهذا القانون – كأى قانون آخر – لا يمكن الغاؤو أو تعديله الا باجراءات محددة وبعد دراسة دقيقة.

ويتفرع عن كون التخطيط القومي الزاميا، أن يصبح تخطيطا مركزيا يستهدف ضمان النمو المطرد والمتوازن للاقتصاد القومي في مجموعة. ويترتب علي ذلك أن السلطة المركزية في الدولة هي وحدها القادرة علي القيام به.

وأخيرا يمتاز التخطيط القومي الاشتراكي بأنه ممارسة اجتماعية تشارك فيها جماهير العاملين من خلال الوحدات الانتاجية والتنظيمات النقابية والسياسية وسائر التنظيمات الجماهيرية الاخري التي يضمها المجتمع.



الفصل الثاني

انواع التخطيط القومي ومشاكله

اولا : انواع التخطيط القومي

ان التخطيط القومي وان كان يعتبر ظاهرة أساسية ومميزة للنظم الاشتراكية، الا أنه لم يعد حكرا لهذه البلاد التي تطبق هذه النظم، وان كانت هناك تسمية يمكن اطلاقها علي العصر الحالي، فهو بلا شك عصر التخطيط.

وقد سبق القول عند دراسة تطور دور الدولة في العصر الحديث بأن وظائف الدولة تطورت تطورا جذريا، وأصبح التدخل الايجابي للدولة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ظاهرة عامة في جميع الدول بما فيها الدول الرأسمالية، التي كانت تعتقد حتي وقت قريب بان الحكومة الجيدة هي الحكومة التي تحكم أقل، أي أن الحكومة لا تتدخل في نواحي النشاط الاقتصادي الا بالقدر اليسير.

ولو نظرنا الي التخطيط باعتباره ظاهرة عامة، تطبقه جميع الدول بدون استثناء، فمعني ذلك أن يختلف التخطيط الاقتصادى من بلد الي آخر ومن وقت الي آخر ومن وقت الي آخر ، تبعا للفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تدين بها البلاد، واختلاف مراحل النمو والظروف السائدة في كل حالة ، ومن ثم فقد تأخذ به دول ديموقراطية أو دكتاتورية، اشتراكية أو رأسمالية أو مختلطة، متقدمة أو متخلفة، ونتيجة لهذا التفاوت لابد أن تتعدد أنواع التخطيط. وقد تعرضنا لمفهوم التخطيط القومي الشامل، ولكن بالاضافة الي هذا النوع توجد أنواع أخري هي التخطيط القطاعي، التخطيط الأقليمي، التخطيط اللامركزى، كما يفرق أيضا بين التخطيط الطويل والمتوسط والقصير الأجل، وذلك بالاضافة الي بعض التقسيمات الأخرى.



التخطيط القطاعي:

يتكون الاقتصاد القومي من قطاعات متعددة مثل القطاع الصناعي والقطاع الزراعي وقطاع الخدمات. وليس من الضرورى أن تتساوى هذه القطاعات من حيث معدلات النمو، كما قد تدعو ظروف معينة الي تطوير أحد القطاعات، أى زيادة حجم الانتاج الصناعي كله أو جزء منه بناء علي اعتقاد بأن ذلك يمكن أن يسهم في زيادة جهود التنمية بصفة عامة، وبالتالي توضع الخطة اللازمة لتحقيق هذا التطوير، وهذا هو المقصود بالتخطيط القطاعي.

ويقصد بالقطاع مجموعة الوحدات الانتاجية التي تمارس نشاطا متجانسا. الا أن التقسيم طبقا لمدى تجانس النشاط يعتبر عملية صعبة. فمن ناحية، يمكن التمييز بين قطاع سلعي ينتج سلعا مادية وقطاع آخرللخدمات، ومن ناحية أخري يمكن التمييز داخل نفس القطاع السلعي بين مجموعة الوحات الانتاجية من حيث نوع الصناعة التي تنتمي اليها وهل هي صناعة غذائية أو كيماوية أو هندسية وهكذا. وبالمثل فانه يمكن التمييز داخل قطاع الخدمات بين الانتاجية علي حسب طبيعة الخدمة. كأن تميز بين خدمات النقل والموصلات والخدمات الصحية والتعليمية وهكذا.

وعموما فان التقسيم الاقطاعي للاقتصاد القومي يتوقف علي الغرض من اجزاء هذا التقسيم من جهة، ومدى توافر البيانات التفصيلية عن نشاط الوحدات الانتاجية من جهة أخري، وكلما كان عدد القطاعات محدودا، كلما أمكن استخدام اسلوب مبسط لتخطيط الاستثمار. ويزداد أسلوب التخطيط تعقيدا كلما تعددت القطاعات.

والواقع أن صعوبة الاخطيط القطاعي لا تقتصر علي ايجاد أسس سليمة ووضاحة لتقسيم القطاعات والتميز بينها فحسب، بل أن هناك صعوبات أخرى تتمثل في التأثير المتبادل بين القطاعا. ومعني ذلك أن الزيادة المخططة في أحد القطاعات لابد أن تحدث أثراً في بعض القطاعات الاخري. ولهذا فان الخطط القطاعية بعد اتمامها، وقبل الموافقة عليها، تحتاج الي مهارة فائقة في بحث ودراسة تأثيرها علي القطاعات الأخرى. واذا لم

يتم ذلك بكفاءة، يظهر ما يسمى بالاختناقات في العمليةالانتاجية. فمثلا اذا فرض وكان الهدف الموضوع للانتاج الزراعي أن يزيد بمعدل 10٪، وترجم هذا الهدف باستخدام أنواع معينة من المخصبات في مساحات معينة من الأراضي واستخدام أنواع معينة من المبيدات الحشرية، وقرت تكلفة كل عملية من هذه العمليات وكميت الانتاج المرتقبة منها، لكان الأمر سهلا. ولكن من المعروف ان القطاع الصناعي أو الصناعات الكيماوية داخل هذا القطاع هي التي تقوم بانتاج المخصبات والمبيدات. واذا لم تراعي خطة القطاع الصناعي تزايد الطلب من جانب لقطاع الزراعي، حدث اختناق قد يؤدى الي عدم تحقيق القطاع الزراعي لاهدافه. واذا كان بعض المبيدات يستورد من الخارج، فلا بد من اتخاذ الخطوات اللازمة لذلك، والا أدى الامر الي وجود اختناقات تؤثر سلبيا علي انجاز هدف التخطيط الاقليمي.

ومن حيث الموارد الاستثمارية التي يمكن تخصيصها لكل قطاع من القطاعات، فان حجم هذه الموارد يتوقف علي عاملين رئيسين هما:

1 – قدرة المجتمع علي تكوين راس المال، اما بالمدخرات المحليةأو الافتراض من العالم الخارجي.

2 – الاهمية النسبية التي توليها استراتيجية التنمية لكل قطاع بالمقارنة مع باقي القطاعات.

التخطيط الأقليمي:

اذا كان التخطيط الأقليمي القومي الشامل يتضمن التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع ككل كما اسلفنا، فان المجتمع يتكون من أقاليم متعددة ومتباينة من حيث كمية ونوع الموارد البشرية والمادية المتاحة لكل اقليم. ولكي تحقق التنمية علي المستوى القومي بطريقة أكثر فاعلية ، يستلزم الأمر تنمية أقاليم المجتمع بحيث يتحقق أعلي معدل للتنمية القومية. لذلك كان من اللازم اتباع اسلوب التخطيط الاقليمي الذي يهدف الي تحقيق التنمية القومية عن طيق تنمية أقاليم المجتمع.

ويلاحظ أن اسلوب التخطيط الاقليمي ليس بديلا لأسلوب التخطيط القومي الشامل، وانما يكمل كل منهما الآخر، فالتخطيط الاقليمي يبدأ من أسفل بحصر المطالب والاحتياجات المحلية والموارد الانتاجية المتاحة لكل أقليم. أما التخطيط القومي الشامل فانه يتجه من أعلي الي أسفل، آخذا في اعتباره الصورة الكاملة للاقتصاد القومي.وهكذا يتضح أن أهداف التنمية الاقليمية لا يمكن فصلهاعن اهداف التنمية القومية، ومن ثم فلابد من توافر منهج علمي مشترك يربط بين التخطيط القومي من جهة ، والتخطيط الاقليمي من جهة أخرى،بحيث تكمل الخطط القومية في تحيق أهدافها، وبذلك تصبح الخطة أكثر واقعية، وتحظي بمساهمة أفراد المجتمع علي مختلف المستويات.

مبررات التخطيط الاقليمي:

ان الاختلافات فينوع وحجم المورد المتاحة في أقاليم الدولة يؤدى الي اختلاف معدلات النمو. ويترتب علي ذلك أن الاقاليم التي تتميز بوفرة الموارد أو بموقع جغرافي ومناخي أفضل أو الأثنين معا، ترتفع فيها معدلات التنمية وتصبح أغني اقتصاديا من الاقاليم الاخري ذات الموارد الاقل. وهذه النتيجة تؤدي الي اختلال وعدم تجانس معدلات التنمية علي مستوي الاقتصاد القومي. وعلاوة علي ذلك، فان الاقاليم الغنية تصبح مركز جذب للسكن الموجودين في الاقاليم الفقيرة. وم استمرار نزح السكن يحدث تكدس سكاني يؤثر سلبيا علي جهود التنمية في الأقاليم الغنية، علاوة علي المشاكل الاجتماعية المرتبطة به. ولذلك فان الاهتمام بالتخطيط الاقليمي له ما يبرره فيما يتعلق بضمان النمو المتوازن لجميع الاقاليم، وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لجميع السكان، علاوة علي ذلك فان هناك العديد من المبررات التي تؤيد الأخذ بأسلوب التخطيط الأقليمي:

1. تحقيق اهداف الخطة:

الأقاليم من جهة، واحتياجاتها ومشاكلها من جهة اخري. وحيث أن هذه الاقاليم تكون في مجموعها النشاط القومي أجمعة، فان هذا لا يعني أن التخطيط القومي

الشامل لا يمكن أن يتحقق بالصورة المأمولة، ولا يمكن ان ينجز معدلات التنمية المستهدفة الا عن طريق الاهتمام بتنمية الأقليم، ولي العكس من ذلك فان اغفال هذا الاسلوب يؤدى الي اضعاف فاعلية التخطيط القومي وقدرته علي تحقيق أهدافه المرسومة.

2. ضمان تماسك الهيكل الاقتصادى والاجتماعي والسياسى للمجتمع:

سبق القول بأن المسؤولية الرئيسية لاجهزة الدولة انما تتمثل أساسا في تحقيق الأهداف الأقتصادية والاجتماعية والسياسية لأفراد المجتمع دون استثناء، وأن الموازنة بين حاجات الجماهير وعدم التحيز لبعض المصالح او لبعض الآخر، يؤدي في النهاية الي تنمو وسخط الافراد والجماعات التي لاتلقي الاهتمام الكافي من جانب الحكومة. وهناك العديد من الحوادث القريبة التي تؤيد هذا الرأى، مثل ثورة اقليم بيافرا في نيجيريا، والاقاليم الجنوبية في السودان، والاقاليم الشمالية في العراق . ان جميع هذه الثورات وماخلفته من آثار اقتصادية واقتصادية مدمرة، نشبت نتيجة لسبب رئيسي هو عدم المساواة في جهود التنمية . حيث لم متحظي بنفس القدر من الأهتمام الذي وجه الي الأقاليم الأخرى.

ولهذا السبب فان التخطيط الاقليمي ينطوى علي هدف عام هو تحقيق تماسك الهيكل لاجتماعي، وتقوية العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بين الجماعات والمحليات والاقاليم، مما يؤدى الي القضاء علي أسباب التوتر الاجتماعي والتذمر الطائفي والسخط الطبقي،لكي يحل محلها جميعا شعور الورلاء للمجتمع، والاخلاص للجماعة القومية التى ترتبط بها مصالحهم الحيوية ارتباطاً عادلاً.

3. علاج مشكلات التصنيع وتنظيم حركة العمران:

يستدل من دراسة التاريخ الاقتصادى للدول الاوربية الغربية أن هذه الدول عانت الأمرين نتيجة للنمو الاقتصادى غير المخطط. فقد تركزت الصناعات في مواطن معينة دون تنسيق بينها وأهملت مواطن أخرى اهمالا شبه تام . وترتب علي ذلك انهمار تيار الهجرة الي المناطق الصناعية التي تكدست بالسكان الي الحد الذى عجزت فيه

المرافق العامة عن الوفاء باحتياجاتهم. وكـان ذلـك سببا في نمـو العديـد مـن الامـراض الاجتماعية التي أصبحت فيما بعد قيدا علي جهود التنمية.

ان الحقيقة السابقة كانت حافزا للدول الاشتراكية والدول النامية علـي الـتفكير في تفـادى جميـع الآثـار الـضارة المتمثلـة في انخفـاض الكفـاءة الـصناعية نتيجـة لعـدم كفـاءة استغلال الموارد الصناعية، والتفاوت في الدخول ، وظهور المـشكلات المتعلقـة بالاسـكان في المدن والمراكز الصناعية ، نتيجة لتوسع هذه المدن بطريقة ارتجاليـة، ونمـو بعـض المراكـز الصناعيةنموا سريعا غير منظم علي حساب بعض المدن الأخري او علي حـساب الريـف. وكن الحل الذي فكرت فيه هذه الدول هو تخطيط المدن بما يكفل الاحتيـاط ضـد التوسـع المستقبل. ولكنها مالبثت أن ادركت عقم هذه المحاولة، وبالتالي أدركت أن السبيل الوحيـد لتفادى هذه الاثار السيئة هو الأخذ باسلوب التخطيط الاقليمـي، الـذي يمكـن عـن طيـه التنسيق بين الصناعة والقطاات الاخري لضمان التنمية الشاملة، والتأكد من سد الثغـرات الموجودة، وتوصيل كافة المرافق والخدمات اللازمة لنشأة الصناعة ونموها، وتـوفير الأيـدى العاملة الماهرة والفنيين المتخصصين.

4. تدعيم أجهزة الادارة المحلية:

ان التخطيط منأجل تحقيق التنمية يتطلب في المقام الاول وجـود الادارة المتطـورة . وهذه الادارة بخلاف كونها الجهاز التنفيذى الذى يمكن أن يحول الاهـداف التقديريـة الـي واقع ملموس، فانها في نفس الوقت تكون بمثابـة جهـاز المعلومـات الـذي يمـد المـستويات السياسية والادارية العليا للدولة بجميع البيانات الدقيقة التي تؤخذ كأساس لوضع الخطـط ومتابعتها. ومن ثم فان اشراك اجهزة الادارة المحلية في المدن والاقاليم المختلفـة في العمليـة التخطيطية، هو في الواقع نوع من التدريب العملي يمكنها من الالتحام بمـشاكل الجمـاهير وتقديرها التقدير الصحيح، ورفعها الي المستويات الأعلي التي يتسني لهـا عندئـذ التعـرف علي المشاكل الملحة التي تحتاج الي اهتمام خاص عند اعداد الخطط الشاملة.

5. مشاركة الجماهير في تحقيق أهداف الخطة:

تعتبر مشكلة اللامركزية أحد أبعاد مشكلة الديموقراطية والتي يمكن وصفها باستمرار ابتعاد المواطنين عن السلطة ومشاركتهم في ممارستها بطريقة تتزايد شكلية بمضي الزمن . ولقد أصبح من المؤكد أن علاج مشكلة اللامركزية يتطلب حلولا ذات طابع اقليمي، وأن الأخذ بأسلوب التخطيط الاقليمي يساعد علي تحقيق هذه الحلول . فانتهاج أسلوب التخطيط الاقليمي يساعد علي تحقيق هذه الحلول، ويساعد علي انتشار الوعي بين المواطنين بأهمية التخطيط وتفهمهم لمشكلاته، كما يعمل علي مشاركتهم في اعداد خطة التنمية والمساهمة في تحقيق أهدافها.

وبذلك فان مشاركة سكان الاقاليم في إعداد الخطة الاقليمية يدفعهم الي القيام بدور فعال في تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها.

التخطيط اللامركزى:

قد يكون التخطيط مركزيا أو لا مركزيا. ويرتبط التخطيط المركزى عادة بالنظام الاشتراكي، حيث تسود الملكية العامة لوسائل الانتاج. وفي هذا التخطيط – الذي سبق تسميته بالتخطيط القومي الشامل – لا تقتصر الجهود التخطيطية علي تحديد عدد من الأهداف الكلية، وإنما تمضي الي صياغة خطط تفصيلية تلتزم بها المشروعات في نشاطها الاقتصادى تتناول أهدافها الانتاجية . ولا تقتصر الخطط الفردية علي تحديد حجم ونوع المنتجات التي يتعين علي كل مشروعانتاجها، وانما تتناول كذلك الأسعار التي تباع بها تلك المنتجات ، كما تمضي الي تحديد أنواع ومصادر المواد الأولية والسلع الوسيطة التي تستخدم في عملية الانتاج، ومقدار ما يسمح بانفاقه علي الأصول الثابتة والاجور . وتترجم معظم الاهداف التي تتضمنها الخطة الي مجموعة من الأوامر والتوجيهات التي تحل محل قوى السوق في توزيع الموارد المتاحة بين مختلف الاستخدامات، والتنسيق بينها في انتاج ما يتقرر انتاجه منالسلع والخدمات. ومعني ما تقدم أن التخطيط المركزى يأخذ بأسلوب الرقابة المباشرة والتفصيلية علي النشاط الاقتصادى.

أما التخطيط اللامركزى فيعتمد اساسا علي أساليب الرقابة غير المباشرة، حيث تقف الخطة عند حد تقرير أهداف كلية دون التطرق الي وضع أهداف مفصلة لمختلف وحدات الاقتصاد القومي.

وقد سبق القول بأن التخطيط لم يعد عملية مقصورة علي الدول الاشتراكية فقط، حيث يجد حاليا مجالات متعددة للتطبيق في الدول الرأسمالية والمختلطة أيضا . واذا كان التخطيط المركزي يعتبر سمة مميزة للنظام الاشتراكي، فان التخطيط اللامركزى يطبق في النظم الرأسمالية والنظم المختلطة.

وينبغي ملاحظة أن التخطيط في ظل الرأسمالية لا يلغي الجوانب الرئيسية للرأسمالية مثل المشروع الخاص والملكية الفردية، وعلاوة علي ذلك فان التخطيط الاقتصادى في ظل الرأسمالية لا يتم عن طريق التوجية، ولكنعن طريق السوق ، أي من خلال جهاز الثمن. والتخطيط اللامركزي في ظل الرأسمالية هو محاولة الدولة تصحيح بعض الاتجاهات الضارة بالنشاط الاقتصادى. والغرض النهائي من ذلك هو الحفاظ علي عمالة كاملة دون ظهور آثار التضخم . ولتحقيق هذا الغرض، تعمد الحكومة الي إيجاد جهاز قادر علي مراقبة الموقف الأقتصادى بصفة مستمرة . فاذا ظهر علي الموقف الاقتصادى بوادر التضخم، فان الحكومة تتخذ من الاجراءات ما يكفل الحد من الموجات التضخمية قبل أن يصل الأمر الي حد ينذر بالخطر.

ففي حالة ما اذا كان النشاط الاقتصادي يعاني من الكساد، فان التخطيط اللامركزي في ظل الرأسمالية يرمي الي انتشاله من تأثير هذا الكساد عن طيق نوين من الاجراءات هما:



1. العمل علي زيادة الاستهلاك لجموع الشعب وذلك لتوفير الطلب الكلي المناسب لتحقيق التوظف الكامل. ويتم ذلك عن طريق:

أ – اعادة توزيع الدخل:

لا شك أن اعادة توزيع الدخل لصالح ذوى الدخول الدنيا يؤدى الي زيادة الانفاق الاستهلاكي، لأن ميل هذه الفئات للاستهلاك أكبر من ميل الأفراد في فئات الدخل العليا. ويمكن تحقيق ذلك بالعمل علي زيادة انتاجية الأفراد في فئات الدخل الدنيا، وزيادة القوة الشرائية للمجموعات ذات الدخول المنخفضة، عن طريق تقدم الاعانات وخفض تكاليف المعيشة بتخفيض أسعار السلع الضرورية، وتحويل جانب من القوة الشرائية من أصحاب الدخول العليا الي أصحاب الدخول الدنيا بفرض الضرائب التصاعدية علي الدخول والتركات، أو زيادة درجة التصاعد في هذه الضرائب بالنسبة للشرائح العليا، وتحويل ايراداتها في شكل انفاقات رفاهية (أي لأداء خدمات صحية وثقافية واجتماعية واسكان وغير ذلك لصالح الطبقات في فئات الدخول الدنيا.

ب – سياسة الاجور:

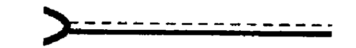
تهدف سياسة الأجور الي زيادة معدل الاستهلاك خاصة بالنسبة للمجموعات العامة من ذوي الدخول المنخفضة. وذلك بالحيلولة دون انخفاض مستوى أجور هذه الفئات.

جـ- الضمان الاجتماعي:

من شأن الضمان الاجتماعي الشامل أن يحقق استقرارا في مستويات الاستهلاك في وقت الكساد عندما تنخفض الاستثمارات ويهبط مستوى العمالة ، مما يكون له أثره في الحد من الانفاق الاستهلاكي.

د – تقديم تسهيلات ائتمانية للمستهلكين لشراء السلع الاستهلاكية المعمرة.

ويتم ذلك عن طريق العمل علي الاستزادة من الاستثمارات في القطاع الخاص، ويمكن تحقيق ذلك بالخطوات الآتية:



- تخفيض الضرائب عن طريق اعفاءات ضريبية معينة لتجميع استثمارات رؤوس الأموال الخاصة وتنشيط الاتجاه نحو التوسع في المشروعات.
- التوسع في العرض النقدي وخفض معدل الفائدة لتشجيع القطاع الخاص علي أن يزيد من الاستثمارات.
- العمل علي استقرار أسعار الانتاج والاستهلاك ودعمها بما يؤدي الي تأمين احتمالات المستقبل بالنسبة للمستثمرين.

تلك هي أهم الخطوات التي يتطلب التخططيط اللامركزى اتخاذها من جانب الحكومة في أوقات الكساد أو الهبوط في مستوى النشاط الاقتصادى.

أما في أوقات التضحم فان التخطيط اللامركزى يتطلب من الحكومة أن تتخذ اجراءات لتقييد الحد من الموجات التضخيمية أهمها:

1. تخفيض الاستهلاك :

ان هذا التخفيض يمكن من امتصاص القوة الشرائية الاضافية وتقييد الاستهلاك بفرض الضرائب أو زيادة معدلاتها علي السلع الترفيهية والسلع الكمالية، وكذا بزيادة المدخرات الاختيارية واللجوء الاجبارى اذا لزم الأمر.

2. الحد من الاستثمار الخاص :

في الوقت الذي تكون فيه الموارد في حالة توظف كامل، فان من شأن أية استثمارات اضافية أنتحدث ندرة في الموارد، مما يؤدى الي رفع الأسعار وزيادة حدة التضخم.لذا يجب العمل علي الحد منها الي أدني حد ممكنبرفع سعر الفائدة وزيادة معدلات الضرائب التي تنصب علي النشاط الانتاجي بصفةخاصة.

3. تخفيض الانفاق الحكومي:

وذلك بالحد من المصروفات غير الضرورية، واستخدام فائض الميزانية ان أمكن تحقيقة لسداد جانب مما اقترضته الحكومة منالبنك المركزي والبنوك التجارية في وقت الكساد.

مما سبق نستنتج أن التخطيط اللامركزي في الدول الرأسمالية يستمد هذه الصفة مناحيتين: الأولي، وسائل الرقابة غير المباشرة التي تتبعها الحكومة لتوجيه النشاط الاقتصادى، أما الناحية الثانية فهي الاعتماد علي الحوافز بدرجة أكبر منالاعتماد علي الأوامر والتوجيهات في حمل الأفراد والمشروعات علي تحقيق الأهداف التي تتوخاها الدولة.

أما في النظم الاقتصادية المختلطة، أي التي تجمع بين القطاع العام الذي تملكه الدولة والقطاع الخاص الذي يملكه الأفراد، فان الخطة الاقتصادية لا تتمتع بقوة الزامية الا بالنسبة للقطاع العام، مما يقتضى النظر الي الأهداف الكلية المقررة للقطاع الخاص علي أنها أهداف تأشيرية لا تتمتع بقوة الزامية لمختلف وحداته . ولا يعني انتقاء صفة الالزامية من التخطيط التأشيري أنه لا يتميز بفاعلية تذكر في تحقيق أهداف الخطة، وذلك أن تقرير الأهداف التأشيرية انما يجرى علي أساس من المشاورات المستمرة بين أجهزة التخطيط وممثلي رجال الأعمال ونقابات العمال.

التخطيط الطويل والمتوسط والقصير الاجل:

اذا كان التخطيط القومي هو تحديد مسبق لمجري النشاط الاقتصادي والاجتماعي لفترة مقبلة، فان تحديد الفترة الزمنية التي تغطيها الخطة يعتبر أمراً حيوياً. ومن هذه الزاوية، ينقسم المدي الزمني للتخطيط الي ثلاثة أنواع هي:-

1. التخطيط الطويل الاجل:

يقصد به اعداد خطة يستغرق تنفيذها فترة طويلة تتراوح بين 15، 30 سنة عادة. والأسباب التي تبرر هذا النوع من التخطيط كثيرة أهمها أن بعض المشروعات الضخمة ، كالسد العالي أو منخفض القطارة مثلا، لاتؤتي ثمارها الا بعد فترة طويلة. ومن ناحية اخري، فان بعض أهداف المجتمع لا يمكن تحقيقها الا من خلال برنامج طويل الأجل مثل التصنيع أو الزراعة أو تغيير الهيكل الاجتماعي تغييرا شاملا.

ومن الأمور المسلم بها أن اعداد خطة تغطى فترة عشرين سنة مثلا هو أمر بالغ الصعوبة، نظرا لتعذر اجراء تنبؤات دقيقة تغطي هذا المدى. ولذلك فان الخطة الطويلة الأجل تكون عادة أقل تفصيلا من خطة خمسية، وهذه الخطة الأخيرة تكون أقل تفصيلا من خطة سنوية وهكذا ومن أهم الموضوعات التي يعالجها التخطيط الطويل الأجل:-

1. تحديد صورة الهيكل الاجتماعي والاقتصادى.
2. تحديد اتجاه الارتفاع في مستوى معيشة أفراد المجتمع.
3. تحديد فروع الانتاج الرئيسية أو الاساسية التي يتخصص فيها الاقتصاد القومي.
4. تحديد خطوط الانتاج المترتبة علي الأختيار السابق.
5. تحديد المشروعات الأساسية لبناء ودعم خطوط الانتاج المقررة.
6. اعداد الكفاءات الادارية والفنية اللازمة.

1. التخطيط المتوسط الأجل:

بالرغم من أن التخطيط المتوسط الأجل يغطي عادة فترة تتراوح بين أربع وسبع سنوات، الا أن التخطيط الخمسي – أي الخطة التي يستغرق تنفيذها خمس سنوات – يعتبر الشكل الغالب . والتخطيط متوسط الأجل هو العمود الفقري للتخطيط الاشتراكي. وبالتالي فان الخطة الطويلة الأجل تعد علي أساس أنها عدد من الخطط المتوسطة، كما ان النتائج الفعلية التي تحققها هذه الخطط قد تؤخذ كأساس لتعديل تقديرات الخطط الطويلة.

2. التخطيط القصير الاجل:

يقصد به الخطط السنوية . والخطة السنوية هي في الاصل مجرد شريحة من خطة متوسطة الأجل . فالخطة الخمسية مثلا لابد أن توزع علي خمس سنوات، بحيث يتحدد مسلك الاقتصاد القومي في كل سنة من سنوات تنفيذها ، وهذا التوزيع ضروريا لانتظام حساباتالأقتصاد القومي من سنة الي أخرى.

وبالاضافة الي ذلك ، فان التخطيط الجاري له فائدة ثانية باعتباره الأداة الوحيدة لمتابعة الخطة الخمسية ومواجهتها بالواقع، بمعني أن الفشل في تحقيق الجزء الأول من الخطة الخمسية في سنتها الأولي يترتب عليه الفشل في انجاز الخطة برمتها في نهاية فترة الخمس سنوات. الا اذا تم تداك الأمر سواء بتوفير بعض الامكانيات الاضافية، أو بتعديل الخطة الأصلية المتوسطة الأجل.

ثانيا : مشاكل التخطيط القومي

سبق التعرض للمبرات القوية التي تدعو الي الأخذ بأسلوب التخطيط القومي الشامل. ومما لا شك فيه أن هذا الأسلوب قد حقق نجاحا في العديد من الدول الاشتراكية والدول النامية علي حد سواء. ولكن تجارب هذه الدول أثبتت أن هناك العديد من المشاكل والثغرات المرتبطة بهذا النظام. وبتحليل هذه المشاكل نجد أن البعض منها نشأ نتيجة عدم تحقق الفروض التي قام عليها الفكر الاشتراكي بالصورة التي وردت في كتبات الاشتراكيين الأوائل من أمثال أمثال وكارل ماركس ولنين وغيرهم. خصوصا فيما يتعلق بالغاء قوانين السوق واعطاء الأولوية لقرارات السياسيين عند وضع الخطة الاقتصادية القومية الشاملة. أما البعض الآخر من المشاكل فانه يعزى الي أخطاء في التطبيق أو عدم توفر الأركان والمتطلبات الأساسية اللازمة لانجاح هذا النظام. والآتي استعراض لأهم المشاكل.

أولا: قوانين السوق وتأثيرها علي النشاط الاقتصادى:

سبق القول بأن الأطار الأيديولوجي للتخطيط القومي الشامل كما ورد في الكتابات الاشتراكية الرائدة يتضمن الافتراض بأن التحرر من ضرورة تحقيق الربح، وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادى بواسطة خطة عامة دون الخضوع لآليات السوق، يمكن أن يسهم في تحقيق معدلات أفضل للتنمية ، كما يساعد في علاج العديد من المشاكل الاجتماعية المرتبطة بالنظام الرأسمالي. وقد أتضح من التطبيق أن تحقق هذا الفرض

يتطلب توفر ظروف مثالية لا يمكن أن تحقق في الواقع. وقد عبر أحد الاقتصاديين علي هذه الحالة بقوله أن نجاح التخطيط المركزى الشامل يتطلب:

أن كل فرد سوف يفعل ما يطلب منه، وفي هذه الصورة فان الوحدات الانتاجية سوف تنتج تشكيلة السلع بموصفات الجودة والتكلفة التي حددتها السلطات المركزية، وان الفلاحين سيزرعون أنواع المحاصيل بالكميات التي تحددها القوانين ، وأن العمال لا يحصلون الا علي الأجور المحددة في الجداول الرسمية، وأن أفراد الادارة لن يصدروا الا التعليمات التي تتفق مع رغبات السياسة العليا، وأن أجهزة الاشراف والرقابة تضمن تحقيق الطاعة الكاملة خلال جميع المستويات. وهذه الصورة يمكن أن توجد في صفحات الكتب، ولكن لا يمكن أن تتحقق عملياً.

ولما كانت الصورة السابقة صعبة بل مستحيلة عمليا، فقد بدأ المفكرون الاشتراكيون في التشكك من صحة الفرض القائل باهمال قوانين السوق وتأثيرها التلقائى في تنظيم مسار النشاط الاقتصادي. وفي هذا الصدد يقول ستروميلين Strnillin ، وهو أحد الاقتصاديين السوفيت :"في وقت من الأوقات كان الاعتقاد السائد بيننا هو اهمال وجود القوانين الاقتصادية في مجتمعنا، وكانت الخطة المركزية سى القانون الوحيد الذي نعترف بوجوده... ولكن أثبتت التجربة أن لقوى السوق طريقتها في الانتقام ممن يتجاهل تأثيرها".

ومع الاعتراف بوجود قوانين السوق وضرورة التجاوب معها، بدأ التشكك في صحة الفرض القائل بأهمال هذه القوانين . وهذا يعني أن التخطيط المركزى لايمكن أن يشمل كل شئ، وأن الدولة لا يمكن أن تحدد مسار الاقتصاد القومي بأجمعه عن طريق القرارات التي تصدرها من القمة.

ثانيا: الاقتصاد والسلطة السياسية:

اذا كان الفكر الرأسمالي يحبذ ابتعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادى، فان الفكر الاشتراكي يحبذ هذا التدخل، بل ويعطي السلطة السياسية أولوية علي آراء الاقتصاديين كما أسلفنا.

وقد اتضح من التجارب الاشتراكية المختلفة أن محاولة اثبات صحة هذا الفرض تؤي الي خلق ما يسمي بمشكلة أهل الخبرة وأهل الثقة، بمعني أن تولي المراكز القيادية في الدولة يكون مرهونا بالولاء السياسى أكثر من اعتماده علي الخبرة والكفاءة الفنية أو الادارية اللازمة. وقد يكون لهذا الوضع ما يبرره في فترة التحول الي الاشتراكية، ولكناستمرار هذا الوضع يؤدى حتما الى سوء استغلال الموارد الاقتصادية وضعف جهود التنمية. ومن ناحية أخرى فان قصر التعيين في المناصب العليا علي أهل الثقة يؤدى في المدى الطويل الي تكوبن مراكز القوى التي تقف في سبيل أى تغيير يهدد مراكزها. حتي ولو كان هذا التغيير فيصالح المجتمع ككل، ولعل أفضل مثال لذلك ماحدث في الاتحاد السوفيتي. فقد تطرف الاتحاد السوفيتي في تطبيق مبدأ اعطاء السياسيين سلطة أكبر من الأقتصاديين فيما يتعلق بالبت في المسائل الاقتصادية الي الحد الذي جعل ستالين يصدر قانونا بعدم نشر أو تداول أى كتاب في علم الاقتصاد. وعندما أدرك الاتحاد السوفيتي مؤخرا (في عام 1965) أن الاصرار علي هذا المبدأ كان من الأسباب الرئيسية التي أدت الي سوء الانجاز الاقتصادى، وعندما بدأت المستويات العليا في لحزب تؤمن بأهمية التغيير بما يعطى وزنا أكبر لآراء الاقتصادي عند اعداد الخطة المركزية الشاملة، عندما تحقق ذلك بدأت المستويات المتوسطة والسفلي من الحزب تقاوم هذا الاتجاه لأنه يعتبر تهديدا مباشرا لمراكزهم .

ثالثا: الاتجاه نحو اللامركزية :

ان الاتجاه نحو رفض قوانين السوق واحلل خطة شاملة كبديل لها يؤدى، مع الرغبة الشديدة في اثبات صحته، الي تدخل زائد عن الحد من جانب الدولة في تسيير النشاط الاقتصادى، ويترتب علي ذلك تقييد سلطة الوحدات الاناجية في اتخاذ القرارات، مما يؤدى بدوره الي المركزية الشديدة ، وهذه المركزية القائمة علي التدخل الزائد عن الحد من جانب الدولة في النشاط الانتاجي ليس بالنسبة لتحديد معدلات النمو والتنسيق بين القطاعات المختلفة فحسب، بل أيضا وضع خطط تفصيلية للوحدات الانتاجية اعتقادا بأن هذه الخطط التي يضعها الحزب السياسي تعكس باخلاص حاجات

المجتمع وتطلعاته، هذه المركزية لا تخلو من مزايا خصوصا في المراحل الأولي للتنمية الاقتصادية، حيث يتطلب التحول السريع الي التصنيع اجراء تغييرا سريعة وجذرية في هيكل النشاط الاقتصادى لضمان أقصي استخدام ممكن للموارد المتاحة، وايجاد مصادر جديدة للمواد الأولية والآلات والعمال المهرة، ومن ثم فان المركزية القائمة علي التخطيط التوجيهي الملزم يمكن أن تهيئ اطارا فعالا لاحداث هذه التغيرات، وقد عبر أحد الاقتصاديين عن ذلك بقوله: "أن الاتجاه نحو المركزية يعتبر اتجاها نموذجيا للدول التي تحتاج الي احداث تحولات اقتصادية وسياسية واجتماعيا لتحقيق أهداف أكثر طموحا".

ويأخذ أوسكار لانج Oscar Lange بوجهة نظر مشابهة حين يقول: "أن المركزية لها ما يبررها ليس علي أسس اقتصادية فحسب، بل لأنها تمثل مضمونا جوهريا للثورة الاشتراكية، فعندما يحل نظام اجتماعي محل نظام آخر، فمن الطبيعي أن يلجأ النظام الثورى الجديد الي ممارسة رقابة مركزية علي تخصيص واستخدام الموارد".

ويضيف برابيلا Prypyla الي الرأي السابق قوله أن تدخل الدولة في مرحلة الانتقال الي الاشتراكية يستهدف تحقيق هدفين: الأول : معالجة الاختلال الاقتصادي الموجود ومحاولة القفز لتحقيق نتائج اقتصادية سريعة. والثاني ، احداث التغييرات السياسية والاجتماعية اللازمة لتحديد أبعاد المجتمع الجديد وتأمينه".

ويرى برابيلا أن تحقيق هذين الهدفين يتطلب الأخذ بالأسلوب المركزى الذي يتمثل- في المجال الاقتصادى – في التركيزعلي عدد قليل من الأولويات الاقتصادية مثل زيادة وتنمية الانتاج الصناعي، وتنفيذ الأولويات مهما كانت التكلفة والتضحيات.

ولكن هذا الوضع لا يستمر طويلا، فبمرور الوقت يزداد عدد الأولويات الاقتصادية. وبالتالي فان اهمال عنصر التكلفة يصيب الاقتصاد القومي بأضرار بالغة، وهنا تظهر مشاكل التكاليف التفاضلية عند مقارنة الأولويات المختلفة، كما يبدأ البحث عن مبادئ أكثر رشداً لتخصيص الموارد، ومقاييس أكثر فاعلية للتخطيط تأخذ في الحسبان عوامل الندرة النسبية للموارد. ولو أضفنا الي كل ذلك العبء المتزايد علي كاهل أجهزة الدولة عند القيام بعملية التخطيط المركزيللنشاط الاقتصادى الآخذ في

النمو، فان جميع هذه العوامل تدعو الي نظرة أكثر واقعية الي الوسائل الي سبق تطبيقها' ولبحث عن وسائل أخرى أقل جمودا وأكثر ميلا الي الأخذ بالنظريات والمفاهيم الاقتصادية التي سبق اهمالها. ومن ثم تكون اللامركزية هي الحل المقترح.

رابعا: صعوبة توفير البيانات اللازمة للتخطيط :

اذا كانت الدورات الاقتصادية – بمعني توالي فترات الواج والكساد – تمثل نقطة الضعف الرئيسية في النظام الرأسمالي، واذا كان النظام الاشتراكي القائم علي التخطيط الشامل قد نجح في تفادى الدورات الاقتصادية، الا أن النظام الأخيريتضمنخطرا لايقل قسوة، وهو احتمال الخطأ في التخطيط المركزى. وهذا الخطر يتحقق نتيجة لنقص أو عدم دقة البيانات التي تتخذ كأساس لوضع الخطط. وكلما زاد النشاط الاقتصادى واتسع مجال التخطيط بالتالي، كلما زاد القدر المطلوب منالبيانات اللازمة لوضع الخطط، بحيث يجب أنتعطى جميع نواحى النشاط القائم واحتمالات التغيير بطريقة تفصيلية. ومن ثم فان نقص أو عدم دقة البيانات تؤدى الي مشاكل قد يعاني منها الاقتصاد القومي كله لفترات طويلة، واذا كانالسوق هوالمنظم التقليدى للبيانات اللازمة للتخطيط، فان غياب قوى السوق – كما افترضت النظرية الاشتراكية – معناه البحث عن البيانات اللازمة بوسائل أخري. ولسوء الحظ فان جميع هذه الوسائل لم تف بالغرض المطلوب كما ثبت من التجربة.

والمتبع للتجربة السوفيتية في التخطيط المركزي، يجد أن المشاكل التي ارتبطت بهذا الأسلوب أدت الي ارتفاع الآراء المطالبة بجعل عملية التخطيط أكثر مرونة. ولما كان الابقاء علي نظام التخطيط بصورته الأولية يخدم مصلحة بعض أعضاء الحزب الشيوعي، فان هؤلاء، تبنوا فكرة الابقاء علي نفس النظام ومعالجة المشاكل التي تقلل من فاعليته. وكان من رأيهم أن جميع تلك المشاكل تنتج من مصدر واحد هو عدم دقة البيانات التي تتعامل معها السلطات المركزية عند القيام بوظائف التخطيط والرقابة علي النشاط الاقتصادى. وكان من رأيهم أن استخدام الطرق الفنية الحديثة مثل تحليل المدخلات

والمخرجات والنماذج الرياضية والبرامج الخطية والحاسبات الالكترونية يمكن من معالجة المشكلة والابقاء علي النظام بصورته الاصلية.

وقد عارض كثير من الاقتصاديين السوفيت هذا الاتجاه. وكانت حجتهم في ذلك أنه ليس منالممكن التغلب علي نقاط الضعف الموروثة في نظام التخطيط المركزى باستخدام الوسائل الفنية الحديثة لتجميع وتحليل البيانات واصدار القرارات . فهذه الوسائل ون كانت تصلح في بعض مجالات النشاط مثل النقل وتوزيع مخصصات الوحدات الانتاجية من المواد ، الا أنها لا تصلح في مجالات أخري مثل التسعير والتخطيط الشامل للاقتصاد القومى.

وقد تزعم أوسكار لانج وجهة النظر القائلة بأن السوق هو أقدم حاسب الكتروني عرفه الانسان واستخدمه في حل المعادلات الرياضية المعقدة ، وأن الحاسب الالكتروني الحديث ما هو الا تقليد لآلية السوق التي اعترف بها الانسان وطبقها من زمن بعيد . والفق بين الاثنين أن الحاسب الالكتروني يعمل كقوة مادية فقط ، في حين أن السوق يعمل كقوة اجتماعية أيضا. ويمضي لانج في المقارنة ويقول:

"ومما لا شك فيه أن الحاسب الالكتروني أسرع وأكثر دقة في التعامل مع البيانات، كما أن عمله لا يتسبب في اثارة التقلبات، بعكس السوق حيث يؤدى أي تغير في الأسعار في توزيع الدخول مما يسبب مشاكل سياسية واجتماعية. وبالرغم من ذلك فان أكثر الحاسبات الالكترونية كفاءة لها قدرة محدودة في التعامل مع الكثير من العمليات الاقتصادية المعقدة التي تتأثر بالعديد من المغيرات المتداخلة التي لا يمكن أن يتابعها الحاسب الالكتروني".

ويخرج لانج من المقارنة السابقة بنتيجة مؤداها أنه "في مثل هذه الظروف لا يوجد بديل آخر سوى الرجوع الي الاعتراف بآلية السوق. فالحاسب الالكتروني يمكن أن يستخدم في التخطيط، أما السوق فهو البديل الأوحد لتنقيح الخطط والحكم علي سلامتها".

ويأخذ أوتاسيك Otasik وجهة نظر مشابهةمن حيث الرفض القاطع لاعطاء وزن أقل لقوى السوق علي أن يستعاض عن ذلك بالحاسب الالكترونية لجعل التخطيط المركزي أكثر فاعلية. ورغم اعترافه بأن استخدام الحاسبات الالكترونية يمكن أن يساعد في تنمية وتحسين التخطيط المركزى، وفي الوصول الي تنبؤات أكثر دقة ، الا أنه لا يعترف بامكانية احلال الحاسبات الالكترونية محل قوى السوق التي تشكل نتيجة لتقابل رغبات المنتجين والمستهلكين، ويضيف الي ذلك أن الحاسبات الالكترونية يمكن أن تعطي اجابات منطقية سريعة علي أساس المعلومات التي تعطي لها، ولكن المعلومات نفسها يمكن أن تكون خاطئة اذا لم يكن مصدرها سوق منظم، وعندئذ ماذا تستطيع أن تفعله الحاسبات الالكترونية؟ وبالاضافة الي ذلك ، كيف يمكن لهذه الحاسبات معرفة أي السلع الجديدة مرغوب أكثر من غيره؟ وكيف يمكنها ممارسة الضغوط الضرورية علي المنتجين؟ وهي الضغوط التي يستطيع السوق أن يمارسها بطريقة فعالة.

وبالاضافة الي المشاكل الرئيسية السابقة ، يضيف بعض الكتاب عددا من الأسباب التي تحد من فاعلية التخطيط القومى الشام. ويمكن اجمال هذه الأسباب في الآتي:

1 – يؤدى الاقتصاد المخطط الي البيروقراطية والمكتبية الروتينية التي تبدد جانبا كبيرا من كفاءة الادارة .

2 – ينعدم الحافز لدي العاملين في الاقتصاد المخطط لتحولهم الي موظفين لدى الدولة يتقاضون مرتبات ثابتة.

3 – يولد الاقتصاد المخطط الفساد والرشوة والاستغلال بين العاملين في أجهزة الحكومة، فهو يخلق السوق السوداء ويحمل معها تهديدا خطيرا للأخلاق العامة.

4 – يفقد المستهلك سيادته في الاقتصاد المخطط، فهو لا يستطيع أن يملي رغبته، ويلزم باستهلاك ما تشاء الدولة أن توفره له من سلع وخدمات.

5 – لا يتمتع العاملون في الاقتصاد المخطط بحرية اختيار المهن والأعمال وفقا لميولهم ورغباتهم، وقد يحولون الي مهن مغايرة وفقا لاحتياجات الدولة .

6 – يري البعض أن التخطيط المركزى الشامل هو الطيرق الي العبودية لما ينطوى عليه مناحتمال التطور الي الدكتاتورية التي تشكل تهديدا خطيرا الحرية والديموقراطية، حيث يصبح كلالمواطنين عمالا لدى الدولة مما لا يترك مجالا للحافز الفردى والمبادرة.



الفصل الثالث

الرقابة علي المنظمات العامة

إذا كانت الرقابة بمعناها العلمي تعني تقييم أداءالمنظماتطبقا لأهداف ومعايير محددة مقدما، تمهيدا لاتخاذ الاجراءات التصحيحية الملائمة، بما يضمن تطابق الأداء مع ما هو مخطط له. إذا كان ذلك يمثل المفهوم العلمي الدارج للوظيفة الرقابية ، إلا أن الرقابة علي المنظمات العامة تأخذ مفهوما مختلفا وأكثر شمولا.

فالدور الذي تؤديه المنظمات العامة في المجتمع الحديث أكبر من أن يحصر في نطاق المفهوم الضيق لتقييم الاداء . كما ا، العلاقة التي تربط بين المنظمة العامة والمجتمع بجميع إبعاده السياسية والاقتصادية وقيمة ومبادئه ومستواه الثقافي، كل ذلك يرتب مسئولية متعدده الأبعاد علي عاتق المنظمات العامة. وبناء عليه فإن أى محاولة للرقابة علي المنظمات العامة يجب أن تنطلق من الغرض من انشائها، والمسئوليات التي تقع علي عاتقها.

وحيث أن منظمات الادارة العامة تنشأ لغرض أساسى وهو تقديم الخدمات العامة لجماهير المواطنين، فان مسئولية هذه المنظمات تأخذ مفهوما خاصا. وقد عبر بعض الكتاب عن مفهوم المسئولية بالنسبة للمنظمات الحكومية كالآتي:

"اذا كانت هناك وحدة تنظيمية يرأسها فرد معين يكون مسئولا عن أنشطة هذه الوحدة، عند ئذ يمكن القول أن هناك مركزا للمسؤولية، وكل منظمة لها علي الأقل هدفا واحدا أو أهدافا متعددة، وتوجد المنظمة عادة لتحقيق هذا الهدف أو هذه الأهداف".

وحيث ان التنظيم الحكومي له مدخلاته ومخرجاته، بمعني امتلاكه لمجموعة معينة من الموارد المادية والشرية التي وضعها المجتمع تحت تصرفه ، ويقوم باستخدام هذه الموارد في تقديم خدمة معينة، فمن الطبيعي أن يكون تحديد المسئولية هو الدعامة الأساسية

لضمان انجاز التنظيم للهدف المخصص لـه مـن ناحيـة، كمـا أن هـذا التحديـد يـساعد في تحقيق الهدف الرقابي علي التنظيمات الحكومية.

ومن حيث الهدف ، فليس من المتوقع ولا من المعقول أن يحقـق التنظـيم الحكـومي أهدافا لا يكون مسئولا عنها، أما من حيث النظام الرقـابي، فلـيس مـن المعقـول أيـضا أن يقوم العاملون في التنظيم الحكومي بأداء تصرفات أو اتخاذ قـرارات دون رقابـة تـستهدف التزامهم بالأهداف المحددة لهم من ناحية، مع الالتـزام بالاطـار القـانوني للتـصرفات الـتي يجيزها المشرع لهذه التنظيمات من ناية أخرى.

واذا كانت النقطة الأولي والأكثر اهمية في حصر المسئوولية تتمثل في تحديـد مراكـز المسئولية بوضوح تـام، فـان ذلـك يـصعب وجـوده بالنـسبة للمنظمـات الحكوميـة بوجـه عام.ولسبب في ذلك أن المصلحة الحكوميةالمعينة لا تتمتع باسـتقلال مـالي واداري يميزهـا عناقس المصالح الأخرى التي يضمها الجهازالاداري للدولة. ولذلك تخضع هـذه المـصالح جميعها لقواعد عامة واحدة تنبع من مصدر واحد هـو قـوانين وتـشريعات الدولـة. وهـذا يعـني ان تـصرفات المـصلحة الحكوميـة المعينـة يجـب أن تكـون في حـدود تلـك القواعـد والقوانين.

واذا كانت المصلحة الحكومية من الناحية القانونية لا تتمتع بالشخـصية الاعتباريـة، بانه منالناحية الادارية تعتبر مركز نشاط معين، وبالتالي فانهـا تمثـل مركـز مـسئولية. ومـن ثملا يجب ان تكون القيود واتعليمات التي تخـضع لهـا المـصلحة الحكوميـة سـببا في عـدم المحاسـبة عـن الأنـشطة الـتي تنجزهـا وطريقتهـا في أداء تلكالأنـشطة فهـذه القيـود تمثـل اجراءات نمطية لتنظيم العمل. وبالتالي فان مسئولية المصحلة الحكومية انما تتمثل في مـدى الالتزام بتلك الاجـراءات مـن ناحيـة، ومـدى الكفـاءة في تقـديم الخـدمات الـي جمهـور المتعاملين، أو بمعني أخر ، مستوى الكفاءة الانتاجية المتحقق.

وحيث أن المنظمات الحكومية هدفها الأساسي تقديم الخدمات بمـا يحقـق المـصلحة العامة كما اسلفنا، فمن الطبيعي أن نجد آراء تنادى بأن مسئولية تلك المنظمات انمـا تـدور أصلا حول تحقيق الـصالح العـام ومـا يـرتبط بـذلك مـن مفـاهيم مثـل مفـاهيم العدالـة

والمساواة والرفاهية العامة وغيرها. ولكن المشكلة أن المفاهيم السابقة من السهل ترديدها ولكن من الصعب وضع تعريفات محددة لها بحيث يمكن أن تؤخذ كأساس لتحديد المسئولية . وبذلك بدأ البحث عن أسس اخرى لتحديد مسئولية المنظمات الحكومية بحيث يمكن أن تكون قابلة للقياس، وذلك مع عدم الاخلال بضرورة تحقيق المفاهيم السابقة جزئيا علي الأقل.

والمشكلة أن أسس المسئولية لا يمكن أن توضع الا في شكل مبادئ عامة قابلة للتفسير المتعدد. ويعبر GAUS عن هذه المشكلة بقوله:

ان مفهوم المسئولية في وحدات الادارة العامة ليس واصحا وليس ثابتا بالرغم من التطور الهائل الذي حدث بالنسبة للفكر الاداري والسياسي. والسبب في ذلك أن الخصائص المميزة للوظائف الحكومية المعاصرة تجعل كلا من الناخبين والهيئات التشريعية غير قادرين علي التعبير عن السياسة المعينة التي يرغبون في أن تلتزم بها المنظمات الادارية، وذلك بطريقة تفصيلية واضحة. ولنضرب لذلك مثلا:

تفرض أن بعض المواطنين طالب بضرورة فرض رقابة علي الأفلام السينمائية لغرض توجيهها الوجهة التي تتفق مع الأخلاق العامة، ان هذا العمل لن تستطيع الأجهزة السعبية لا الأجهزة التشريعية تحقيقه كما يجب . وكل ما يمكن عمله في هذا الصدد هو وضع مبادئ عامة ينبغي الالتزام بها بواسطة المنتجين السينمائيين، ويتم انشاء مكتب عام للرقابة علي المصنفات الفنية يتولي مراجعة الأفلام قبل عرضها للتأكد من مطابقتها للمبادئ العامة المذكورة، فاذا شعر أحد المنتجين أن الهيئة الادارية السابقة – مكتب الرقابة – قد تعسف في استخدام سلطته في رفض أحد الأفلام التي عرضت عليه، فانه يرفع دعوى أمام محكمة القضاء الاداري متهما الهيئة الادارية موضوع البحث بالتعسف في استعمال الحق الممنوح لها وبالتالي تقييد "حرية" أحد المواطنين بطريقة تختلف مع أحكام "الدستور" ويكون الفصل في الدعوى مبنيا علي تفسير المبادئ العامة المحددة للأخلاق العامة، ومدى التزام "الفيلم" موضوع النزاع أو ابتعاده عنا، ولو تصورنا تكرار هذا العمل بالنسبة لجميع الحالات المماثلة، لأدركنا مدى صعوبة تحديد المسئولية فيما

يتعلق بالنشاط العام، وجميع هذه المبادئ لا تعني شيئا الا اذا تحددت معانيها من تمييز وخبرة الأفراد. وبالتالي فان الوازع الديني الفردي هو الأساس في تحديد نطاق مسئولية الفرد تجاه الغير. وهذا القول وان كان يبدو صحيحا، لا انه صعب التحديد، ويجعل محاولة حصر المسئولية العامة نوعا من برامج التوعية الدينية والأخلاقية.

بناء علي التحليل السابق، يمكن القول بأن تحديد المسئوليات العامة للمنظمات الادارية الحكومية عملية يكتنفها الكثير من الصعاب نظرا لعدم امكانية النظر اليها باعتبارها مراكز محددة ومستقلة للمسئولية من ناحية، وصعوبة تحديد أسس المسئولية الا في شكل مبادئ عامة قابلة للتأويل من ناحية أخرى. وفي مواجهة هذه الصعوبات، لا نملك الا تحديد مجالات المسئولية العامة، أى تصنيفها لمعرفة المبادئ التي تحكم كل تصنيف منها.

تصنيف المسؤوليات العامة:

ان تحديد طبيعة وأهمية ومجالات المسئولية العامة يتطلب معرفة أهمية المنظمات البيروقراطية في الدولة الحديثة. ومنطقيا، فان أى حكومة دستورية لابد أن تستند علي جهاز اداري بيروقراطي، وبدون وجود هذا الجهاز، لايمكن للحكومة أن تستمد شعبيتها أو أن تقوم بوظائفها. والأكثر من ذلك ، فان الجهاز الاداري هو أساس أو نواة الحكومة. بمعني أن أي حكومة لا يمكن أن تعيش طويلا بدون جهاز اداري فعال، أما كون هذه الحكومة ديموقراطية أو ديكتاتورية فيأتي في المرتبة الثانية . وبمعني أوضح ، فان الجهاز الاداري الكفؤ هو ضرورة حتمية لوجود الحكومة سواء في النظم الديموقراطية أو الأوتوقراطية، وهذا الجهاز لا يمكن استمراره واضطراد كفاءته الا عن طريق التحديد السليم لمجال المسئولية التي يضطلع بها. وهذا التحديد يعتمد علي اجابة سؤالين رئيسين هما :

1. ما هي النواحي التي يعتبر الجهاز الاداري مسئولا عنها؟ أي المسئولية عن ماذا؟
2. ما هي الجهات التى يعتبر الجهاز الاداري مسئولا أمامها؟ أي المسئولية امام من ؟

وسوف نتناول الاجابة علي السؤال الأول تحت عنوان "حدود المسئولية"، كما سوف نتعرض للثاني تحت عنوان "تعدد المسئولية".

أولا : حدود المسؤولية العامة :

بصفة عامة، فان الوحدات الادارية الحكومية تكون مسئولة عن أعداد السياسات العامة وتنفيذها.

وقد سبق القول بأن الفكر الاداري القديم كان يصر علي أن الادارة العامة تختص بتنفيذ السياسات العامة فقط ولا دخل لها بعملية اعداد ووضع هذه السياسات . ومهما كانت الأسباب التي تبرر ذلك الفصل بين السياسة والادارة، فقد ثبت للفكر الاداري المعاصر أن ذلك يؤدى الي نتيجة حتمية وهي السلوك غير المناسب أو السلوك الخاطئ منجانب الحكومة في التعامل مع مصالح الجماهير. فالسياسات ما هي الا وسائل لتحقيق الأهداف التي تتمثل في تقديم اطار متكامل من الخدمات التي يحتاجها المجتمع. وهذه السياسات في حد ذاتها لا تعني شيئا اذا لم تنفذ بطريقة ملائمة، وهذا بدوره يتوقف علي مدى تفهم المنفذين لها ومدى تمثيلها للواقع، وبالتالي فان وضع السياسة وتنفيذها هما ظاهرتان متلازمتان، وكلما زاد هذا التلازم تصبح السياسات اقرب الي الواقع، ويصبح تنفيذها أكثر كفاءة ، ومن هنا فان ارتباط السياسة بالادارة يصبح أمرا حيويا.

ان الجدل القائم حول السياسة والادارة لم يعد يعني بمسألة هل تشترك الأجهزة الادارية في وضع السياسات أم لا، بل بكيفية المساهمة السليمة والفعالة في اعداد ووضع السياسات العامة. وهذه المساهمة تأخذ الأشكال التالي:

1. **المساهمة الفنية** : حيث تتولي الأجهزة التشريعية تحديد النتائج المرغوبة أو الأهداف المطلوب تحقيقها، وتترك للاجهزة الادارية تحديد واتباع الوسائل اللازمة للتطبيق، وذلك اقتناعا من جانب الأجهزة التشريعية واعترافا بأهمية الخبرةالتي تتمتع بها الأجهزة الادارية.

2. **المساهمة في التخطيط الاجتماعي**: طبقا لهذا النوع من المساهمة، فان المشرع لا يعرف بالضبط وبالتفصيل الأهداف او النتائج المراد تحقيقها. وبالتالي يصرح للاجهزة الادارية بوضع قواعد محددة للتصرف وتخطيط أهداف الأنشطة الحكومية.
3. **المساهمة في التوفيق بين المصالح المتعارضة**: هنا يطلب المشرع من السلطة الادارية وضع اطار متوازن لتحقيق المساواة والتوافق بين المصالح المتعارضة للجماعات المختلفة. حيث يؤخذ هذا الاطار كأساس للتفاوض مع تلك الجماعات.

وبالاضافة الي ما سبق، فاذا كانت الأجهزة الادارية كانت الأجهزة الادارية في الدولة تطالب دائما بسياسة تشريعية ثابتة وواضحة وتتفق مع القيم الرئيسية للمجتمع، فان مسئولية هذه الأجهزة تتمثل في توقع المشاكل الجماهيرية واعداد السياسات البديلة للتعامل معها ودراسة الآثار المحتملة لكل بديل ، ثم رفع هذه البدائل الي الأجهزة التشريعية مشفوعة بالتوصيات اللازمة. والأجهزة الادارية أقدر من أى جهة أخري علي النهوض بهذه المسئولية نظرا لاتصالها المباشر بالجماهير من ناحية، وخبرتها بحدود الامكانيات الفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ السياسات من ناحية أخرى.

ثانيا : تعدد المسئولية :

نظرا لأن المنظمات الحكومية تستهدف تقديم الخدمات العامة بما يحقق الصالح العام، فإنها تعمل في إطار تشريعات وقوانين ولوائح الدولة، كما تخضع للمساءلة في حالة الخطأ من الأجهزة القضائية المختصة. لذلك فإن مسئولية هذه المنظمات تتعدد علي الوجه التالي:

1. المسئولية الجماهيرية.
2. المسئولية التشريعية.
3. المسئولية التنفيذية.



4. المسئولية المهنية .
5. المسئولية القضائية.

إن المسئوليات السابقة تحدد الأبعاد الرقابية علي المنظمات الحكومية بمعني أن أى محاولة للرقابة علي تلك المنظمات ، لابد وأن تتطابق مع هذا التصنيف لمسئولياتها. وهذا يعني ضرورة وجود رقابة جماهيرية، وتشريعية، وتنفيذية، ومهنية، وقضائية، وذلك علي الوجه التالي:

1. الرقابة الجماهيرية :

في القرن التاسع عشر كان تعيين الاداريين في المنظمات الحكومية يتم عن طريق صناديق الانتخاب، وهذا يعني أن مسئولية هؤلاء الاداريين تتحدد أساسا أمام جماهير الناخبين ، ولكن هذا النظام ألغي تماما، وأصبح التعيين يتم من خلال جهاز اداري متكامل تشرف عليه الهيئات المختصة داخل الدولة. وهذا التحول لا يعني اطلاقا تغيرا في أهمية الرقابة الشعبية علي المنظمات الحكومية. كل ما في الأمر أن هذا الشكل الرقابي لا يتضمن الممارسة السليمة للمسئولية الادارية كما هو الحال عندما يتولي المهمة الرقابية أجهزة تنفيذية وتشريعية متخصصة. ومما يعزز هذا التجاه، أن بعض الحكومات في الوقت الحاضر تهدف الي الحصول علي التعاون الاختياري من جانب الجماهير، بما يساعد علي النهوض بالمسئوليات العامة، وهذا التعاون يأخذ شكل البرامج التي تهدف الي ابلاغ الجماهير بالخدمات المتاحة والأهداف التي تلتزم بها المنظمات الادارية المختلفة، وبالاضافة الي ذلك، فان المنظمات الحكومية الحديثة تتضمن جهازا متخصصا لدراسة اتجاهات الجماهير والمشاكل التي تواجهها فيما يتعلق بالحصول علي الخدمات العامة، وكذلك البحث في الانتقادات التي يوجهونها الي المظاهر السلبية للروتين الحكومي، وغير ذلك من النواحي التي تؤثر في كفاءة المنظمات الحكومية. ولا يخفي علينا المزايا التي يمكن أن يحققها هذا النوع من التعاون.

وعند محاولة صياغة المسئولية الجماهيرية في شكل قواعد محددة. فان ذلك يتطلب تحديد المركز القانوني للافراد ازاء المرافق أو التنظيمات العامة. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف.

يتحدد الغرض من انشاء المرافق العامة في أداء خدمات عامة للجمهور، وهذه الخدمات قد تكون مباشرة حين يمكن تحديد كل منتفع منها علي حدة، كما هو الحال في مرافق الأشخاص أو البضائع وتوزيع المياه أو الغاز أو الكهرباء أو التعليم أو الصحة. وحينئذ تقوم علاقات مباشرة بين المرفق وبين المنتفعين من خدماته. وتكون مسئولية المرافق العامة من هذا النوع اتباع المبادئ العامة لسير المرافق والسابق التعرض لها مثل مبدأ الاستمرار في تقديم الخدمة، ومبدأ مساواة الأفراد في الانتفاع بالخدمات المقدمة وما شابه ذلك . ويضاف الي ما سبق التزام المرفق بتنفيذ شروط عقد الانتفاع المبرم بينه وبين المتعاملين، اذا كانت طبيعة التعامل تفرض وجود مثل هذا العقد، كما هو الحالبالنسبة للنور والمياه والتليفون.

وقد تكون الخدمات غير مباشرة حين يقدم المرفق خدماته للجماهير كلها التى تستفيد جميعها من نشاطه دون تخصص أفراد معينين وفي هذه الحالة لا تقوم معلاقات مباشرة بين المرفق وبين المنتفعين، ومن أمثلة ذلك مرفق الدفاع الذي يحمي الدولة وسكانها من الأخطار الخارجية، ومرفق الشرطة الذي يحمي الأمن الداخلي،وبالنسبة لهذا النوع من المرافق، فانه لا يتضمن علاقة تعاقدية بينه وبين الجماهير، ومن ثم فلا يصح القول مثلا أننا نكون في مراكز تعاقدية حين ننتفع بمرفق العدالة أو الشرطة أو الدفاع. لذلك فأن مسئولية هذه المرافق الأخيرة تحدد في اطار السياسة العامة للدولة.

أما عن النوع الأول من المرافق، والذي يقدم خدمات مباشرة للجماهير كما أسلفنا، فانه تنشأ علاقات قانونية بين المتفعين وبين المرفق العام، تدور حول حق طلب الانتفاع بخدمات ذلك المرفق . وهذا الحق تميز فيه بين حقوق الأفراد قبل انشاء المرفق العام وحقوقهم بعد انشائه.

والأصل انه لا توجد علاقات من أى نوع بين الأفراد وبين المرفق العام الا بعد انشائه، أما قبل ذلك فلا توجد روابط قانونية، ولا توجد حقوق للافراد.

صحيح أنه أصبح من واجب الدول في العصر الحديث أن تقوم بالوفاء بكثير من لحاجات العامة للافراد عن طريق انشاء المرافق العامة، غير ان هذا الواجب لا يتعدى حدود الالتزامات السياسية العامة، ولا يولد التزاما قانونيا يقابله حق للافراد يستطيعون حمايته بالدعوى القضائية. ومعنى ذلك أن انشاء المرافق العامة واختيار الظروف المناسبة لذلك لا يزال متروكا لتقدير المشرع.

أما اذا صدر قانون يقرر انشاء مرفق عام، وتبين من نصوص القانون أن المشرع يدعو الأجهزة الادارية الي تنظيمه دون ابطاء . فأن سلطة الادارة في هذه الحالة تصبح مقيدة بالقانون، بحيث اذا ما أهملت في تنظيم المرفق العام أو رفضت تنظيمه، فانها ترتكب مخالفة قانونية، ويكون للافراد الذين تعلق لهم حق في القانون أن يطعنوا في قراراتها بالامتناع عه تنظيم المرفق لاساءة استعمال السلطة ، كما يكون لهم حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن عدم انشاء المرفق.

وجدير بالذكر أن العمل المنشئ للمرفق العام يعتبر عملا يحدد بصفة عامة ومجردة الشروط التي يحق للافراد بمقتضاها التقدم الي المرفق العام. وبالتالي فان الأفراد يكونون أمام المرفق العام في مركز تنظيمي تحدده القوانين واللوائح، وهو ما يجعل للادارة القائمة علي المرفق العام حق تعديل اجراءات سيره دائما، دون أن يكون للمنتفعين الادعاء أمامها بالحق المكتسب.

الرقابة الجماهيرية وجماعات المصالح :

ان الهيئات الادارية في الدولة تكون مسئولةعن تحقيق التوازن الضروري بين مصالح القوى المتصارعة أو جماعات الضغط داخل البلد . وهذه المسئولية نابعة من مسئولية الحكومة في المحافظة علي مصالح الجماعات المختلفة من الجماهير في صورة متوزية لكي لا تطغي احداهما علي الأخري، وفي هذا الصدد فان المشرع عادة ما يحول

الي الهيئات الادارية مسئولية محددة وهي التفاوض مع تلك الجماعات بغرض تحقيق التوافق بين مصالحهم، ويفعل ذلك عادة اما بسبب كونها تحتاج الي توفر خبرة من نوع ما، وأنواع معينة من المعلومات التي لا تتوفر للاجهزة التشريعية. وبالتالي المشرع تفويض السلطة الي الهيئات الادارية لأداء تلك المهمة، وعندئذ تلتزم بمسئولية وضع القواعد الضرورية لتحقيق التوازن المطلوب، وفي الحالتين ، فان مسئولية الهيئات الادارية تكون واصحة، وهي تفهم ما طلبه منها المشرع، ثم ادارة أعمال المنظمات التي تشرف عليها بما يتفق مع تلك الرغبة.

وليس من الضروري أن يكون التدخل عن طريق المشرع في جميع الاحوال. والواقع أن الهيئات الادارية المذكورة قد تجد لزاما عليها أن تتعامل مباشرة مع مراكز القوى وجماعات المصالح. ويرجع ذلك الي حقيقة أن التنظيم الحكومي تديره هيئة ادارية ما، والقانون الذي تلتزم به الادارة، ما هما الا نتيجة للضغط الذي تمارسه جماعات المصالح، أو علي الأقل، فان هذا الضغط يدخل ضمن العوامل التي أسهمت في وجود التنظيم، ومن ثم فان الشئ الطبيعي هو استمرار تلك الجماعات في محاولة الاحتفاظ لنفسها بصوت ما في تنمية وتوجيه برامج التنظيم بما يتفق مع مصالحهم. وكلما زاد مجال النشاط الذي يزاوله التنظيم، فان اهتمام الجماعات يتحول من الضغط عن طريق الأجهزة التشريعية الي الضغط المباشر.

ان ضغط جماعات المصالح بالصورة السابقة سواء في اعداد السياسات العامة أو في تنفيذها له ما يبرره نتيجة لعدة أسباب منها:-

- ضمان التوازن والتعادل في الغرض بالنسبة لجميع الجماعات.
- ان اعداد التشريعات التفصيلية التي تغطي مسائل معقدة يتطلب توفر معلومات دقيقة لا يمكن أن تتوفر لدى أكثر الأفراد الاداريين كفاءة. وهذه المعلومات لا يمكن الحصول عليها الا من جماعات المصالح أنفسهم.
- ان مساهمة الجماعات في وضع السياسات التي تسير عليها التنظيمات العامة يجعل من السهل قبول البرامج التي تقدمها والرضا عنها.

ان السبب الأخير لا يعني بأى حال من الأحوال ان الهيئة الادارية المعينـة ينبغـي أن تحصل علي تأييد جماعات المصالح بأى ثمن، فرغبات المشرع ورئيس السلطة التنفيذيـة في الدولة، وكذلك القواعد الأخلاقية العامة تضع حدودا لسلطة الجماعات في هـذا الـصدد. وكل ما يراد توضيحه هو أنـه داخـل هـذه الحـدود. فـان الحـصول علـي تأيـد وموافقـة الجماعات المختلفة علي سياسات وبرامج التنظيمـات العامـة يكـون لـه مـا يـبرره. وهـذا التأييد لا يتأتي الا عـن طريـق اعـلام تلـك الجماعـات أو ممثليهـا بالـسياسات والـبرامج المتبناة، والظروف الطارئة التي تتطلب تغييرها أو تعديلها. وبهذه الطريقة يتمكن المـسؤلون من تفادى العديد من الأخطاء الناشئة عن سوء الفهم أو عدم تقـدير الجمـاهير للأسـباب التي تجعل الهيئات الادارية تتصرف بطيقة معينة. وهذا كله يعطي المواطنين الـشعور بـأنهم مساهمون بطريقة ايجابية في حكم أنفسهم بأنفسهم.

2. الرقابة التشريعية:

ان المنظمات العامة يجب أن تكون مسئولة أمـام المجـالس التـشريعية للدولـة وذلـك منخلال الرؤساء التنفيذيين (الوزراء): وهذه المسئولية تغطي مدي ارتباط تلك المنظمـات بالاطار العام لسياسات الدولة، وأيضا مستوى الانجاز المتحقق.

ان المجالس التشرية والنيابية تمثل أساس النظام الديموقراطي، وبالتالي فان مـسئولية التنظيمات العامة أمام تلك المجالس يمثل مبدأ هاما من مبادئ الديموقراطيـة الـسياسية. واذا كان هذا المبدأ يعطي الحق للمجالس النيابية في فرض الرقابة علي المنظمـات العامـة، فـان هذه الرقابة كما قلنا يجب ألا تكون رقابة لصيقة أو تفصيلية لأن التدخل التفـصيلي يـؤدى الي تأخر المنظمات في أداء الخدمة، كما يفقد القائمين عليها الثقـة في أنفـسهم مـن حيـث القيام بالمبادرات التي يمكن أن تسهم في رفع كفاءة المنظمات.

وفي تأكيد أهمية مسئولية المنظمات العامة يقول البعض:

أن كل فرد يعمل في مجال الخدمـة العامـة سـوف يوافـق أنـه لا يوجـد شـئ يـدفع المنظمات العامة الـي محاولـة الاجـادة في عملـها، والحـرص الكامـل في معالجـة مـصالح

الجماهير، والاحتفاظ بسجلات اداء صحيحة. الا خوفهم من المساءلة أمام المجالس النيابية.

ولقد أثير جدل حول ما اذا كانت رقابة المجالس النيابية علي التنظيمات العامة تتم بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة – أي من خلال الوزير المختص.

ويجادل أصحاب الرأى الاول بأن المجالس النيابية والتشريعية هى التي تخلق المنظمات العامة وتحدد اختصاصاتها وتزودها بالأموال اللازمة لمباشرة نشاطها. ويضيفون الي ذلك أن التنظيمات العامة لا يمكن أن تنتهي مسئولياتها عند الوزير المختص، لأن الوزير نفسه يكون مسئولا أمام المجالس النيابية.

أما أصحاب الرأي القائل بالمسئولية غير المباشرة، فيقولون بأن المسئولية المباشرة أمام المجالس النيابية تعني معارضة مبدأ وحدة القيادة ، حيث تعمل المنظمات العامة في هذه الحالة تحت نوعين من الرئاسة، رئاسة الوزير ورئاسةالمجلس النيابي، وعندئذ تصبح مهمة التنسيق أكثر صعوبة. وعموما فان الاتجاه الحالي هو نحو تفضيل المسئولية غير المباشرة، أي منخلال الوزير المختص.

وتمارس المجالس النيابية مهمة الرقابة علي التنظيمات الحكومية من خلال الوزير المختص بواسطة عدة أشكال هي:

توجيه الاسئلة:

ان أعضاء المجلس النيابى (مجلس الشعب) يتمتعون بحق توجيه الاسئلة اليالوزراء بخصوص المنظمات التابعة لهم، وهذه الاسئلة اما ان تكون شفوية أوكتابية. والأسئلة الشفوية يجاوب عليها الوزير شفاهة، أما الكتابية فيكون الرد في شكل كتابى. وعادة ما يكون مسموحا لعضو المجلس النيابي بتوجيه ما يشاء من الأسئلة الكتابية، ولكن لا يسمح له الا بتوجيه ثلاثة اسئلة فقط بطريقة شفهية، وذلك في يوم واحد، وعادة ما يعطى للوزير مهملة زمنية قدرها عشرة ايام للاجابة علي الاسئلة المكتوبة، وذلك للحصول علي البيانات والمعلومات اللازمة لتوضيح الموقف.

المناقشة Debates

ان هـذه الوسـيلة تهـيء فرصـة هامـة لدارسـة ومناقـشة ومراجعـة مـدى نهـوض التنظيمات العامـة بمسؤولياتها. وتـستخدم هـذه الوسـيلة في حـالات معينـة مثـل ظهـور مشكلة تهم الرأى العام. اومناقـشية بنـود وتخصيـصات الميزانيـة. أومناقـشة تقـارير الأداء السنوية.

اللجان :

ان استخدام الشكلين السابقين من أشكال الرقابة البرلمانية يعني أن الوزير المختص يقوم بالرد بنفسه علي الاسئلة المقدمة دفاعا عن المنظمات التي يمثلها. ولكنقد يري المجلس النيابي أن ذلك غير كـاف . وبالتـالي يقـوم بتـشكيل لجنـة مـن أعـضائه للحـصول علـي البيانات والمعلومات اللازمة من مصادرها الأصلية، علي أن تتقدم بتقاريرهـا الـي المجلـس . ومن الطبيعي أن تضم هذه اللجان تخصصات تتفق مع طبيعة الغرض الذى شكلت مـن أجله.

3. الرقابة التنفيذية :

ان التنظيم الحكومي المعين يجب أن يكون مسؤولا مـسؤولية مباشـرة أمـام الـوزير المختص من حيث تطابق براجمه مع البرنامج العام للوزارة، ومن حيث تمشيه وتناسـقه مـع برامج التنظيمات الاخري التابعة لنفس الوزير.

يلاحظ ان المسؤولية المباشرة للمنظمات العامة امـام الـوزراء لا تعـني قيـام الـوزير بفرض رقابـة تفـصيلية علـي أنـشطة تلـك المنظمـات. بـل يكتفـي بقيـام الـوزير بتحديـد السياسات العامة لوزير بتحديد السياسات العامة لوزراته، والتوجيهات العامة والـتي تمثـل في مجموعها اطارا لبرامج وتصرفات التنظيمات التابعة.

وحيــث أن المنظمــات التابعــة لوزارةواحــدة تمــارس عــادة أعمــالا متداخلــة أومكملةلبعضها البعض، فانكفاءة احد هذه المنظمات أو عدم كفاءته تـؤثر ايجابـا أو سـلبا علي بعض المنظمات الاخرى. لذلك فان المسؤولية التنسيقية لهذه المنظمـات تكـون هامـة،

ويعني بهذه المسؤولية ضرورة تمشي برامج نشاط التنظيمات التابعة لوزارة واحدة مع بعضها البعض.

4. الرقابة المهنية:

ان المنظمات الادارية الحكومية يجب ان تكون مسؤولة عن المحافظة علي تنمية وتطبيق المعايير والاساليب الفنية والادارية ذات الاتصال بنوع النشاط الذي تمارسه.

ان الحكمة وراء المسؤولية المهنية أن قادة التنظيمات الادارية بما يتاح لهم من الخبرة والمعرفة بمجال تخصصهم، يكونون أكثر من غيرهم قدرة علي متابعة التقدم التكنولوجي والاداري في مجال تخصصاتهم . وهذه المتابعة ضرورية للاستفادة منها في اقتراح التجديدات والابتكارات الممكن تطيقها لرفع الكفاءة الفنية والادارية للمنظمات التي يشرفون عليها.

ولقد أثير جدل حول فحوى وأهمية المسؤولية العامة ذات طبيعة تحديدية، بمعني أن (س) يكون المسؤولية العامة.

فمن ناحية، نجد أن البعض يقول بان المسزولية العامة ذات طبيعة تحديدية، بمعني أن (س) يكون مسؤولا عن (ص) عن الاعمال التي يقوم بها (ع). وهذا الشرط لا يتوفر في المسؤولية المهنية.

ومن ناحية أخري يقال ان التأكيد علي المسؤولية المهنية هو محاولة أخرى للترويج لفكرة الدكتاتورية المهنية التي كانت صفة مميزة للفكر الاداري التقليدى . والذى كان ينادى بالنظر الي فئة الاداريين باعتبارهم صفوة مميزة في المجتمع. وبالتالي فان الانسياق وراء هذه الفكرة انا يعني تزويد الاداريين في الدوائر الحكومية بسلطة ادخال ما يمن لهم من التعديلات. بحجة مسايرة الاتجاهات المهنية الحديثة.

والواقع أن الاعترافات السابقة تتصف قصر النظر، لان العبرة في المنظمات الحكومية انما تتمثل في الايمان بروح الخدمة العامة،وبالتالي فان الأخذ بالاساليب الادارية والفنية الحديثة يكون له ما يبرره،بل يصبح ضرورة حيوية، اذا كان يترتب عليه زيادة

فعالية المنظمات العامة في تقديم الخدمات الي المواطنين. وأي محاولة للقول بغير ذلك ما هي الا ترويج للجمود وعدم التطور، الذي أصبح ظاهرة مميزة للعديد من التنظيمات الحكومية.

أما القول بأن المسؤولية المهنية تروج لفكرة الدكتاتورية الادارية، فمردود عليه بأن ادخال التحسينات والمبتكرات الفنية والادارية، وان كان يأتي نتيجة مبادرات من جانب قادة المنظمات الادارية، الا أنه لا يطبق الا بعد الموافقة عليه من الاجهزة التنفيذية والتشريعية المختصة.

5. الرقابة القضائية:

ان أهمية المسؤولية القضائية تنبع من حقيقة أن جميع المسؤوليات التي يلتزم بها أفراد الادارة العامة هي في واقع الأمر مسؤوليات قانونية . وبناء عليه، فان المنظمات الادارية الحكومية في تعاملها اليومي مع جماهيرالمواطنين. لا ينتظر منها أن تكونجميع تصرفاتها صحيحة والا فاننا نطلب المستحيل.

وليس من الضروري أن يكون الخطأ متعمداً من جانب المسؤولين عن المنظمات العامة بل قد يكون الخطأ نتيجة سوء تفسير أحد اللوائح أو عدم فهمها، أو قد يكون عدم الفهم ناتجا من الطرف الاخر وهو جمهور المتعاملين. وعموما في حالة النزاع مهما كان نوعه، ينبغي علي وحدات الادارة العامة أن تثبت أنها لمتعدى حدود السلطة المفوضة لها، وانها لم تخرج عنمجال اختصاصها. وانها لم تخالف القانون في تعاملها مع الجماهير. والمكان الملائم لهذا الاثبات هو ساحات القضاء.

ومن ناحية أخري فان شعور العاملين في المنظمات العامة بأنهم عرضة للمساءلة القانونية، وشعور جمهور المتعاملين بامكانية مقاضاة التنظيمات العامة نتيجة لأى سوء تصرفمحتمل منجانبها، هذا الشعور المتبادل من الطرفين، يمثل احد الدعائم الرئيسية التي تقوم عليها فكرة المنظمات العامة، وهي الاطمئنان الي العدالة والمساواة في تقديم الخدمات العامة الي جمهور المواطنين دون تمييز.

الباب الرابع

الإدارة العامة المقارنة

الفصل الأول : الإدارة العامة في النظام الرأسمالي

الفصل الثاني : الإدارة العامة في النظام الاشتراكي



الباب الرابع

الإدارة العامة المقارنة

مقدمة

إذا كانت المنظمات- خاصة أو عامة – نتاج البيئة التي توجد فيها وتتعامل معها، فإن اختلاف البيئات لا بد أن يتبعه اختلافات مماثلة في بناء وممارسات المنظمات الموجودة في كل منها.

ولقد سبق التعرف علي أثر الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية علي نشاط منظمات الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة، ولكن هذا التحليل لم يكن كافياً لإبراز مفهوم "المؤسسية Instituationalizm" بمعناه الشامل علي بناء وممارسات الإدارة العامة في المجتمع المعين. ونقصد بهذاالمفهوم الفكر الأيديولوجي السائد في المجتمع، والبناء الهيكلي للمنظمات القائمة فيه، والمشاكل الإدارية التي يواجهها.

ورغم الاختلافات المتباينة للمجتمعات المختلفة من حيث مفهوم المؤسسية في كل منها، إلا أن الدراسة المقارنة للإدارة العامة، لا يمكن أن تشمل جميع المجتمعات. لذلك فقد جرى العرف علي تقسيم المجتمعات من حيث مفهوم المؤسسية إلي رأسمالية واشتراكية. ولما كانت الدول النامية تمثل في مجموعها تجربة متميزة، فقد طوعت هذه الدول نظمها السياسية والإدارية في موقف وسط بين الرأسمالية والاشتراكية، وذلك كمحاولة من جانب هذه الدول للأخذ بمزايا كل من النظامين، وتفادى عيوبهما في نفس الوقت. ومن ثم ، فقد أضيفت تجربة الدول النامية الي كل من التجربة الرأسمالية والتجربة الاشتراكية. ولذلك فسوف تخصص لكل تجربة منها فصلاً مستقلاً، علي أن نلتزم بثلاثة أسس لإجراء المقارنة وهي :

1- الإطار الأيديولوجي.
2- البناء التنظيمي للإدارة العامة.
3- طبيعة المشكلة الإدارية وأبعادها.

الفصل الأول

الإدارة العامة في النظم الرأسمالية

الإطار الايديولوجي:

عندما وضع "داروين" نظريته عن التطور والقائمة علي مفهوم البقاء للأصلح، فإن رجال الصناعة تقبلوا هذا المفهوم بحماس، وذلك رغم انتقادات رجال الكنيسة الذي اعتبروه تهديدا للعقيدة الدينية.

وطبقا لذلك المفهوم، فإن مساعدة الفقير أو الضعيف تعد عملاً إيجابياً ضد المجتمع. وفي هذا المعني يؤكد "هوبرت سبنسر" ان لكل فرد الحق في أن يحاول الابقاء علي ذاته، ولكن مادام الذي يبقي هو الأصلح فقط، وان الأقل صلاحية يكون محكوماً عليه بالفنا، فان الناس يجب ان يكونوا أحراراً في التنافس، وبذلك يثبتون صلاحيتهم في البقاء. لذلك كان التنافس والصراع يقبلان دائماً علي أنهما قانون الحياة.

لقد كانت نظرية "داروين" بالنسبة للبيولوجي معادلة للمبدا الفردى بالنسبة للاقتصادى، وهو المبدأ الذي يعتبر أساس النظرية الرأسمالية. وقد ابتدع هذا المبدأ العلماء الطبيعيون (الفيزيوقراطيون)، كما ان له جذوره في الفكر المسيحي ونظرية العقد الاجتماعي، وقد عضد هذا المبدأ أيضاً آدم سميث" وغيره من رواد الفكر الرأسمالي.

المذهب الفردي :

إن مسؤولية الدولة في ظل المذهب الفردي تتمثل في المحافظة علي الأمن الداخلي والخارجي فقط وفيما عدا ذلك من الأنشطة ، فهو محظور علي الدولة الدخول فيه أو ممارسته . معني ذلك ان الدولة لا تتدخل في الحياة الاقتصادية، بل تترك النشاط الاقتصادى خاضعاً لمبادرات الأفراد الذين يتمتعون بحرية إقامة المشروعات . وهذه المشروعات تتمتع بدورها بحرية الانتاج، وحرية التوزيع، وحرية تحديد الأسعار.

وطبقا للمذهب الفردي، فإن الحقوق الفردية ثابته ولصيقة بالفرد، ولا ينبغى التعرض لها. ومن ثم يكون تدخل الدولة بالقدر الذي ينظم وسائل استخدام تلك القوى فحسب.

وإذا كان الفرد هو محور النظام، وحقوقه وحرياته يمثلان هدف الجماعة، فمعني ذلك أن الدولة لا تتحمل تبعة تحقيق الرفاهية العامة، وإنما يقع هذا العبء علي الافراد، وذلك علي افتراض أن الفرد يعرف مصلحته تماماً وما يخدم هذه المصلحة. أما مصلحة الجماعة – أي المجتمع ككل – فإن تتكون من مجموع مصالح الأفراد.

وما دام النشاط الفردي هو أساس النظام الاقصادى والاجتماعي، فإن الدولة لا تتدخل من أجل تعديل النظام الأقتصادى أوالاجتماعي، أو الأخذ بيد الضعفاء، أو اعانة الفقراء والنهوض بالعاجزين، وذلك تطبيقاً لقانون البقاء للأصلح.

مبررات المذهب الفردي:

لقد أسهمت مصادر متعددة في صياغة المذهب الفردي الذي قام عليه الفكر الرأسمالي . ومن هذه المصادر:-

1 – الفكر المسيحي:

عندما نادت المسيحية بحرية العقيدة واعترفت بالفرد بوصفه انساناً، خلصت الأفراد من التبعية الدينية للحاكم. ومعني هذا ان المسيحية قد ساهمت – بدعوتها الي حرية العقيدة – في اشعار الأفراد بحقهم، ومنع السلطة من التدخل في كل ما يتعلق بحرية الديانة أو الحرية الشخصية للأفراد.

2 – نظرية العقد الاجتماعي:

سبق التعرض لهذه النظرية عند الحديث عن منشأ سلطة الدولة والحكومة. ونضيف هنا أن نظرية العقد الاجتماعي تقوم علي تمجيد الفرد وتقديس حرياته وحقوقه، باعتبار أن هذه الحقوق سابقة علي تكوين الجماعة، وان الجماعة لا تقوم الا من أجل تلك الحقوق والحريات . فالجماعة إذن في خدمة الفرد وليس العكس. وبالتالي يكون

الفرد غاية الدولة، ومصالحة تحدد مجال نشاطها. ولذلك تعد نظرية العقد الاجتماعي من أهم المصادر الفكرية والفلسفية للمذهب الفردي.

3 – مدرسة الطبيعين:

ان المذهب الفردى أوالحر، يجد أصله في تعاليم مدرسة الطبيعيين (الفزيوقراط)، والتي ظهرتفي منتصف القرن الثامن عشر. ووفقاً لتعاليم هذه المدرسة، يجب أن تترك الحكومة للأفراد أكبر قدر من الحرية في ممارسة نشاطهم الاقتصادى، وألا تتدخل في الحياة الاقتصادية ، لأن النظام الاقتصادى يخضع لقوانين طبيعية لا يد للإنسان في إيجادها . بناء عليه، فإن دور الدولة يقتصر علي مجرد حماية البلاد من الاعتداءات التي تأتي من الخارج، وحفظ الأمن في الداخل ، وتنظيم القضاء بين الناس.

ملخص ما سبق أن الايديولوجية الرأسمالية تقوم علي الفروض التالية:-

1 – إن الانسان خلق حراً طليقاً.

2 – لا يصح للحكومة إعادة الفقير، أو تعليم الجاهل لأن البقاء للأصلح.

3 – إن عدم تدخل الدولة يزيد من الانتاج ويحقق درجة أفضل من الكفاءة في استغلال الموارد الاقتصادية.

ان الايديولوجية الرأسمالية بالصورة السابق توضيحها كان لا بد أن يواجهها من الناحية العملية قصر لدور الدولة علي الوظيفة الحمائية فقط. ولكن ما حدث وما يحدث يدحض هذا الرأى تماماً.

وقد سبق أن رأينا مدى التطور الذي لحق بدور الدولة ممثلاً في حجم الانفاق العام بالولايات المتحدة الأمريكية وتطور العمالية العامة بها . فما هي الأسباب التي أدت إلي هذه النتيجة ؟

الأسباب التي أدت إلي نمو دور الدولة في النظام الرأسمالي. يمكن إجمال هذه الأسباب في الأتي:-

1 – لقد أثبت الواقع خطأ الافتراض بأن مصلة الجماعة مساوية لمجموع مصالح الأفراد. بل العكس من ذلك، فإن الفرض الأقرب إلي الصحة هو أن



مصلحة الجماعة لا بد أن تتعارض مع مصلحة فرد أو مجموعة من الأفراد. والقول بأن مصلحة الفرد سابقة علي مصلحة الجماعة معناه انتفاء فكرة الديموقراطية من أساسها، لأن الديموقراطية إنما تعني خضوع الفرد، أو القلة من الأفراد لإدارة الأغلبية.

2 – أدى تطبيق المذهب الفردي إلي المساعدة في تكوين الاحتكارات الرأسمالية الكبيرة التي أصبحت تسيطر علي الحياة الاقتصادية تماماً. والقاعدة أن من يملك السلطة الاقتصادية ، لا بد أن يملك السلطة السياسية إن عاجلاً أو آجلاً، وكانت النتيجة أن الطبقات الرأسمالية أصبحت تسيطر علي اتجاهات الدولة، ومن ثم أصبحت توجهها الوجهة التي تتفق مع مصالحها، دون مراعاة لصالح الأغلبية المعدمة.

3 – إن محاولة أصحاب رؤوس الأموال تحقيق أقصى ربح دفعتهم إلي ضغط النفقات إلي أدني حد ممكن . وتمثل ذلك في خفض أجور العمال إلي حد الكفاف، والاستغناء عن خدمات بعضهم عند الحاجة. وكانت النتيجة أن بدأ العمال في جمع شملهم في اتحادات تساوم من أجل حقوقهم جميعاً. وتضط علي أصحاب العمل لتحسين ظروفهم.

وازاء هذا التضارب بين مصلحة العمال من جهة وأصحاب العمل من جهة أخري. كان من الضروري أن تتدخل الدولة ببعض الترتيبات والاجراءات التي اتخذت شكلين متميزين.

أ . الشكل الأول وكان تنظيماً في طابعة الأساسى، ومن أمثلته التشريعات التي تنظم اوضاع الصناعة وتقلل منعيوبها ومساوئها، ووضع معايير للخدمات المؤداة، وتحديد الأثمان التي تتقاضاها الشركات عنها.

ب. الشكل الثاني كان هدفه تخفيض حدة المساوئ الناتجةعن عدم العدالة في توزيع الدخول، ومساعدة الطبقات الاجتماعية الفقيرة من خلال التوسع،

في تقـديم الخـدمات الاجتماعيـة، والتأمينـات الـصحية،وإعانات البطالـة والشيخوخة والمعاشات.

وكانت تنفيذ الاجراءات السابقة يتم بواسطة الدولـة وتحـت اشـرافها، كمـا كانـت تعتمد في تمويله علي الضرائب التي تقوم بجبايتها وتحصيلها.

وعنـدما لاقـي التـدخل الحكـومي بالـصورة الـسابقة تأييـداً مـن جانـب الفئـات الاجتماعية التي استفادت منه، ولما كانت هذه الفئات تمثل قطاعاً كبيراً من الـرأى العـام في مواجهة القلـة الرأسماليـة المـستغلة، فقـد توسـعت الدولـة في تقـديم الخـدمات كوسـيلة للحصول علي التأييد السياسى من جانب تلك الفئات التي فقـدت الثقـة في نظـام الحريـة الاقتصادية.

ان جميع صور التدخل السابقة من جانب الدولة الرأسمالية، كان القصد منهـا الحـد من الاثار السلبية للمذهب الفردي السابق الإشارة اليـه. ولكـن حـدثت احـداث اخـري أثبتت خطأ الفروض الأساسية للنظرية الرأسمالية ، ومن ثم دفعت الحكومة إلي التـدخل الايجابي في النشاط الاقتصادى والاجتماعي بصورة مضطردة. هذه الأحداث هي...

1 – الحربين العالميتين الأولي والثانية:

إن الدمار والتدهور اللذين تخلفا عن الحـرب العالميـة الاولـي لم يكـن مـن الممكـن علاج أثارهما الاقتصادية والاجتماعية من خلال جهود الأفراد، ومـن ثـم لم يكـن هنـاك مفر من قيام الدولة بتحمل مسؤولية الآثار الناجمة عن تلك الحـرب. وكـان ذلـك سـبباً في خروج الدولة الرأسمالية عن دورها التقليدى في ظل مفهوم المذهب الفردى.

ومع اندلاع الحرب العالمية الثانيـة، تأكـد الاتجـاه الـسابق مـن حيـث زيـادة درجـة التدخل الحكومي في النشاط الاقتـصادى والاجتمـاعي. فالـشعور بـضرورة الإقـلال مـن المخاطر التي يتحملها الأفراد، وقبـولهم تـولي الحكومـة للوظـائف الجديـدة ظهـر بـشكل واسع، فأصبح العامل الصناعي مضطراً إلي الالتجـاه للحكومـة لغـرض الحـصول علـي الضمان الكافي، وأصبحت الحكومة أكثر من مجرد قاض بـين العامـل وصـاحب العمـل . فتولت الحكومة مسؤولية الضمان الاجتماعي والرفاهية العامة لجميع أفراد المجتمـع. ومنـذ

ذلك الوقت اختلفت النظرية الرأسمالية اختلافاً جذرياً عن صورتها الأولي التي قصرت دور علي الناحية الحمائية فحسب.

2 – الكساد العظيم وبروز نظرية كينز:

لقد كان الكساد العظيم الذي بدأ في أواخر سنة 1929 بما تركه من آثار اقتصادية واجتماعية مدمرة سببا في إعادة النظر في الكثير من فروض النظرية الرأسمالية التقليدية . وقد نبهت هذه الآثار أذهان الحكومات الرأسمالية إلي الاتجاه التطوري للفكر الاقتصادى الذي كان قد بدأه "مينارد كينز" في كتاب "النظرية العامة" الذى ظهر سنة 1926، والذي شكك في قدرة النظام الاقتصادى الرأسمالي التقليدى علي تحقيق ما اعتقدة أنصاره من وظائف خاصة بالتوظف الكامل للموارد الاقتصادية والتخلص من الدورات الاقتصادية.

وقد قدم "كينز" تبريراً عملياً علي عدم كفاءة النظام الرأسمالي في تحقيق العمالة الكاملة تلقائياً. وقدم الحجج العلمية للتدخل الحكومي في النشاط الاقتصادى عن طريق الاستثمار العام والانفاق العام، وذلك لتعويض الانكماش الذي ينتج عن إنفاق القطاع الخاص، ودعا إلي تحكم الدولة في قرارات الاستثمار بما أسماه "مجتمعية الاستثمار". وعموماً فقد كان لآراء "كينز" أثراً كبيراً علي السياسات الاقتصادية في الدول الرأسمالية، حيث ترتب عليها زيادة في تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية المختلفة، وبالتالي نمواً أكبر وبعداً أكثر أهمية للمنظمات العامة في تلك الدول.

البناء التنظيمي للإدارة العامة :

من الطبيعي أن يتفاوت البناء التنظيمي للجهاز الإداري الحكومي من دولة لأخرى، حتي ولو كانت جميعاً تدين بالأيديولوجية الرأسمالية. وإزاء هذه الحقيقة لا نستطيع الا ان نركز علي أحد التجارب كمثال. والمثال الذي نتعرض له في هذا المجال هو الجهاز الإداريالحكومي للمملكة المتحدة (بريطانيا).

يتكون الجهاز الإداري البريطاني من نوعين رئيسين من المنظمات العامة هي:

1 – منظمات حكومية مصلحية :

وتتكون من الوزارات ووزارات الدولة وفروعها المنتشرة في الأقاليم.

2 – منظمات أعمال حكومية:

وهي المؤسسات العامة التي أصبحت جزءاً من الجهاز الإداري بعد صدور قوانين التأميم وضم بعض القطاعات الاقتصادية للدولة.

المنظمات الحكومية المصلحية :

تعمل هذه المنظمات تحت المسؤولية المباشرة لمجموعة الوزراء المسؤولين أمام السلطة التشريعية ممثلة في مجلس العموم البريطاني.وهؤلاء الوزراء يكونون مسؤولين مسؤولية كاملة عن أعمال ما يتبعهم من وزارات ومصالح وإدارات ومكاتب.

وتعتمد هذه المنظمات في أداء رسالتها علي جهاز إداري تنفيذي للخدمة المدنية. ويعد هذا الجهاز من أعرق النظم الإدارية في العالم، ويستند علي العديد من المبادئ الراسخة التي لا يحيد عنها ومنها :-

1 – التركيز علي عنصر الكفاءة والخبرة لكل فرد يعمل في هذا الجهاز.

2- امتهان الوظيفة مدى الحياة لكل عضو من العاملين في هذا الجهاز.

3 – التزام الموضوعية التامة والحياد السياسي بين الأحزاب السياسي، وذلك لتوفير الاستقرار الذي يساعد هذا الجهاز علي تأدية رسالته.

4 – وجود مستويات رسمية للترقي لا يمكن تخطيها الابناء علي ثبوت الصلاحية لذلك . وتنقسم هذه المستويات إلي فئات ثلاثة هي:

أ . الكادر الكتابي.

ب. الكادر التنفيذى.

جـ. الكادر الإدارى.

وقد أدي النمو المضطرد لدور الدولة إلي نمو مماثل في الجهاز الإداري للمنظمات الحكومية المصليحية في المملكة المتحدة وغيرها من الدول الرأسمالية، وكان من مظاهر هذا النمو:

1 – أتساع عدد إدارات الحكومة ، مما أدي إلي تعقيد العملية الادارية في الجهاز الاداري، وخلق ضرورة تطبيق الاساليب العلمية في الاشراف والرقابة.

2 – زيادة عدد الموظفين ، مما زاد من أهمية الخدمة المدنية في المجتمع، وخلق اهتمامات كبيرة بالتدريب ورفع الكفاءة في الأداء.

3 – زيادة التخصصات الفنية والادارية التي يستخدمها جهاز الادارة التقليدى ، وقد أدي هذا الوضع إلي تطعيم العمليات الادارية بتخصصات بالغة الأهمية.

4 – دخول الجهاز الاداري في ميادين جديدة لم تكن داخله ضمن نطاق نشاطه في الماضي، مما وسع آفاق التحليل والمعرفة أمام أعضاء الهيئة الادارية ونوع في نشاطاتهم.

منظمات الأعمال الحكومية :

تختلف هذه المنظمات عن النوع السابق في أنها تمارس نشاطات انتاجية، بعكس السابقة التي تمارس عادة نشاطاً خدمياً .وحيث ان النشاط الانتاجي الاقتصادى يحتاج إلي نمط تنظيمي أكثر مرونه ، بما يسمح باتخاذ قرارات سريعة تتفق مع المتغيرات الاقتصادية العديدة، فإن الشكل الغالب في هذه المنظمات بالمملكة المتحدة هو المؤسسة العامة. بمعني آخر، فإن المؤسسات العامة من هذا النوع تتميز بقدر أكبر من الاستقلال الاداري، دون أن يخل ذلك بمبدأ خضوعها للتوجيهات العامة التي تنبع من السياسات التي تحددها الدولة.

ويلاحظ أن هذه المؤسسات العامة تكونت بداية نتيجة لقوانين التأميم التي طبقها حزب العمال البريطاني سنة 1945.

أبعاد المشكلة الادارية في النظام الرأسمالي :

إن المشكلة الادارية في النظام الرأسمالي المطبق بالمملكة المتحدة مشكلة ذات شقين هما: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، والسلوك التنظيمي للمؤسسات العامة.

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

عند التعرض لنماذج تصميم السياسات العامة ومشاركة الجهاز الاداري في هذا التصميم، سبق القول بأن اتساع دور الدولة جعل عملية التشريع التفويضي كأنها شر لا بد منه.

وإذا كانت هذه المشكلة تواجه النظم الرأسمالية بوجه عام، فإنها تبدو بصورة واضحة وخطيرة في المملكة المتحدة نظراً لتقاليد البرلمانية والديموقراطية العريقة لهذا البلد.

لقد كان نتيجة لازدياد الأعباء الملقاة علي الدولة، واتجاه التشريعات البريطانية إلي تأميم العديد من أوجه النشاط الانتاجي، أن زاد حجم الجهاز الاداري الحكومي وتعقدت عملياته، وكان من الصعب في ظل هذه الظروف الابقاء علي الوضع المثالى من حيث خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، حيث يقتصر دور الأولي علي تنفيذ السياسات العامة التي تحددها السلطة التشريعية، كما تخضع في نفس الوقت لرقابتها .

لقد كان لزماً علي السلطة التشريعية أن تقوم بتفويض بعض من سلطاتها إلي السلطة التنفيذية ممثلة في الجهاز الادارى لأسباب عملية تحت مبررات السرعة والتسهيل والخبرة الفنية،ولكن ما لبث هذا الوضع أن تحول إلي ظاهرة عامة أدت إلي ان اصبحت السلطة التنفيذية بمثابة سلطة مطلقة بطريقة أدت إلي اختلال التوازن بينها وبين السلطة التشريعية.

وقد انقسمت الآراء بين مؤيد ومعارض لطغيان السلطة التنفيذية. وكانت وجهة النظر المؤيدة تستند إلي اعتبارات السرعة والسهولة خصوصاً وأن الجهاز الاداري مهيؤ فنياً للتصرف الصحيح بما يحقق المصلحة العامة . أما وجهة النظر المعارضة فقد نظرت الي المشكلة باعتبارها صراعاً خطيرا بين البيروقراطية والديموقراطية. وذلك علي أساس أن تزويد الجهاز الاداري البيروقراطي بسلطات أكثر من اللازم نتيجة لما توفر له من الخبرة الفنية والادارية لا بد ان يتحول في النهاية الي نوع من الدكتاتورية بتعارض مع الخصائص الديموقراطية للنظام الرأسمالي الغربي.

إن تفاقم المشكلة السابقة أدى إلي تكوين العديد من اللجان التي استهدفت الوصول إلي النظام المثالي لخضوع الجهاز الاداري لرقابة السلطةالتنفيذية مع الموازنة بين جميع الاعتبارات المتعارضة. وقد أوصت هذه اللجان بأن تكون قرارات الجهازالاداري في شكل توصيات تعرض علي البرلمان الذي يكون له الحق في رفضها أو اعتمادها. وبالرغم من ذلك لم تحل هذه المشكلة نظراً لافتقاد الأجهزة التشريعية للخبرة الادارية والفنية اللازمة لممارسة هذا الدور.

السلوك التنظيمي للمؤسسات العامة:

يتميز النظام الرأسمالي البريطاني بوجود مؤسسات عامة، أي منظمات أعمال حكومية كما أسلفنا.

والأصل ان هذه المنظماتلا وجود لها في النظام الرأسمالي. والسبب في ذلك ان هذا النظام لا يعترف – أيديولوجياً – بوجود منظمات حكومية تعمل في النشاط الاقتصادي الذي يجب ان يتولاه بالكامل النشاط الخاص. ولكن لاعتبارات متعددة، كان من الضروري انشاء تلك المؤسسات ، بل وزيادة عددها وتشعب نشاطاتها، وذلك تأكيداً لأهمية دور الدولة في المجتمعات الحديثة بما فيها تلك التي تدين بالعقيدة الرأسمالية.

والمشكلة ان تلك المؤسسات تقع في موقع وسط بين المنظمات الحكومية التقليدية وبين المنظمات الخاصة . فهي من ناحية مملوكة للحكومة ويمثل رأسمالها مالاً عاماً. ومن ناحية أخري فإنها تتعامل في نشاط تجاري أو صناعي منافسة في ذلك المنظمات الخاصة. وهنا كان لا بد من إثارة السؤال التالي: هل تعامل هذه المنظمات معاملة المنظمات الحكومية المصلحية، أم تعامل معاملة المنظمات الخاصة؟

ولقد تم علاج هذه المشكلة نسبياً بخضوع تلك المؤسسات لتشريعات خاصة بها تجمع بين كونها منظمات عامة من حيث الملكية ، وخاصة من حيث نوع النشاط الذى تزاوله، ولكن هذا العلاج لم يحل المشكلة تماماً. فقد بقيت مشكلة أسس التعامل بين هذه المؤسسات وبين المنظمات الخاصة. وتتمثل هذه المشكلة في أن طبيعة عمل المؤسسات

العامة في المجال الاقتصادى تفرض عليها التعامل مع المنظمات الخاصة التي تزاول نفس النشاط أو نشاطا مكملا. عندئذ هل يتم هذا التعامل علي قدم المساواة؟ أم تتمتع المؤسسات العامة بميزة كونها مملوكة ملكية عامة؟

إن أبعاد المشكلة الادارية في النظم الرأسمالية ممثلة في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، والإطار التنظيمي للمؤسسات العامة من ناحية ، توضح إلي أي مدى وصل تناقض النظام الرأسمالي مع نفسه منحيث الجمع بين مذهب الحرية والاقتصادية، وحتمية تدخل الدولة في المجال الاقتصادى.



الفصل الثاني

الإدارة العامة في النظم الاشتراكية

الإطار الايديولوجي:

إن أى محاولة لعرض الايديولوجية الاشتراكية تبدأ عادة من "كارل ماركس" باعتباره مؤسساً للنظرية الاشتراكية. وبالرغم من ذلك ، فإن البدايات الأولي للفكر الاشتراكى ظهرت قبل "ماركس" بكثير.

فالاشتراكية لها أصل بعيد في الفكر الانساني ومحاولات متعددة لتحقيق نوع من المساواة والعدالة بين من يملكون ومن لا يملكون. وبهذا المعني فإن الكثير من تعاليم الفيلسوف الصينى القديم "كونفوشيوس" تحمل في طياتها عدداً من المفاهيم الاشتراكية، ونفس الشئ يمكن أن يقال عن "أفلاطون" عندما تحدث عن مدينته الفاضلة التي ألغي فيها الملكية والأسرة.

وعندما نشر "توماس مور" مؤلفة باللغة اللاتينية سنة 1516، فإنه تحدث عن جزيرة "أتوبياUtopia" أي الجزيرة الخيالية . وفي هذه الجزيرة ألغيت الملكية الفردية، وحلت محلها الملكية الجماعية في نظام يسمي الي اشباع حاجات المجتمع كله دون اسراف ، مع المساواة التامة والمساهمة العادلة في العمل لكل قادر عليه.

وفي سنة 1643نشر الايطالي كامبانلا Campanella كتابا بعنوان (مدينة الشمس)، تتولي فيها الدولة مهمة انتاج وتوزيع السلع اللازمة للحياة، وتلزم الجميع بالعمل اربع ساعات يوميا(بدوى، مرجع سابق).

ومن المحاولات الحديثة نسبيا، تلك المحاولة التي قام بها روبرت أوين Robert Owen سمو 1812 لتطبيق الفكر الاشتراكى في مصنع القطن الذي كان يملكه بالولايات المتحدة.

ان المحاولات الاشتراكية السابقة ، وغيرها كثير، تشترك في صفة واحدة، وهي أنها محاولات خيالية استوحت افكارها من مبادئ الاخلاق والانسانية والعدال، ولذلك فان الربط بين بداية الاشتراكية وبين اعمال كارل ماركس كان له ما يبرره.

والذي يميز اعمال كارل ماركس عن المحاولات السابقة . ان الاشتراكية الماركسية اتخذت الطابع العلمي طريقا لها. ولذلك يطلق علي مذهب كارل ماركس "الاشتراكية العلمية" تمييزا لها عن المحاولات الاشتراكية السابقة التي لم تكن نتاجا للبحث العلمي، بل وليدة مشاعر انسانية نبيلة.

ويتميز مذهب كارل ماركس ايضا عن غيره من المذاهب الاشتراكية بانه مذهب عالي بحت، فجميع المذاهب الاشتراكية التي ظهرت في بداية القرن التاسع عشر عنيت بجميع الافراد علي اختلاف ضيافتهم. كما كانت بمثابة دعوة الي الحكام والي الاغنياء للمساعدة في انشاء مجتمع اشتراكي.

أما مذهب ماركس، فانه ينبذ كلية فكرة التعاون او الاتفاق مع تلك الطبقات التي اطلق عليها اسم "البرجوازية". وذلك تمييزا لها عن طبقة العمال، أي (البروليتاريا).

ولقد مهد المذهب الفردي والاثار السيئة لتطبيق النظرية الراسمالية الطريق لنمو الافكار الاشتراكية الماركسية . ولذلك كان من الطبيعي ان تبدأ تلك الدعوة بالهجوم علي النظام الراسمالي. وقد ركز الهجوم علي النقاط التالية.

أ – ان نظام السوق الرأسمالي يشجع علي عدم المساواة في توزيع الدخل والثروة.

ب – ان هذا النظام ينظر الي عاملم الربح قبل النظر الي الرفاهية العامة. ومن ثم فانه يعطي مصالح المنتجين اهمية اكبر من مصالح المستهلكين.

ح – من الطبيعي الا يحقق هذا النظام عمالة كاملة ، بل علي العكس فان الدورة التجارية وما يصاحبها من كساد شديد تعتبر خاصية مميزة للنظام الرأسمالي.

د – ان نظام آلية السوق ما لم تتم مراجعته بواسطة الدولة يؤدى حتما الي ظهور الاحتكار، وبالتالي تختفي المنافسة التي تمثل الجوهر الأساسى للرأسمالية .

ان هذه الانتقادات الموجهة الي النظام الرأسمالي كانت مقدمة لصياغة النظرية الاشتراكية الماركسية. وقبل التعرض لهذه النظرية تتعرض باختصار لفكرة الصراع بين الطبقات والتفسير المادى للتاريخ باعتبارها الفكرة الأساسية لنظرية ماركس.

الصراع بين الطبقات والتفسير المادى للتاريخ:

يقول ماركس ان تاريخ كل مجتمع من المجتمعات لم يكن الا تاريخ الصراع بين الطبقات ، وان الملكية الخاصة الوسائل الانتاج يترتب عليها انقسام المجتمع الي طبقتين متعارضتين احداهما تستغل الاخري، لذلك يوجد بينها سراع دائم . ومن ثم فان التغيرات التاريخية التي تطرأ علي الجماعات الانسانية انما تحدث نتيجة للصراع الطبقي، وبسبب انتصار طبقة اجتماعية علي غيرها من الطبقات. ويرى ماركس ان هذا الصراع كان قائما في الازمنة القديمة بين الاحرار والأرقاء، وفي العصور الوسطي بين الاشراف والمزارعين، اما في العصر الحديث. فان الصراع قائم بين طبقة البرجوزية (الرأسماليين) وطبقة البروليتاريا.

وفيما يتعلق بالتفسير المادى للتاريخ، يرى ماركس ان جميع النظريات والاراء والنظم والافكار السياسية والاجتماعية ما هي الا انعكاس أو رد فعل للحياة المادية (أي الاقتصادية) للمجتمع. وبمعني آخر، فان احساسات المجتمع وطريقة تفكيره لا يحددان طريقة معيشته . ولكن العكس هو الصحيح، بمعني ان طريقة المعيشة المادية للمجتمع هي التي تحدد احساساته والطريقة التي يفكر بها.

ومن خلال فكرة الصراع بين الطبقات والتفسير المادى للتاريخ،وعلي اساس الانتقادات الموجهة الي النظام الرأسمالي، يقول ماركس ان هذا النظام سوف يهدم نفسه بنفسه. واذا كانت نهاية الرأسمالية شئ حتيم ، فانه ينبغي التعجيل بهذا المصير، ويتم ذلك عن طريق استعمال العنف والثورة من جانب طبقة البروليتاريا للقضاء السريع علي طبقة البورجوازية.

واذا كان للمذهب الماركسي نواحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والدينية فان الذي يعنينا في هذا المقام هو الجانب الاقتصادى والسياسي، حيث يمكن من خلالهما عرض التطور الذى لحق بدور الدولة.

ان المبادئ التي تحكم النظام الاقتصادى القائم علي النظرية الماركسية هي :-

أ – الملكية الجماعية في المقام الاول.

ب – الملكية الخاصة لعوامل الانتاج اداة استغلالية ولا يعترف بها كمبدأ. ومآلها الي الاختفاء.

ج – الاناج لاشباع حاجات المجتمع وليس لتحقيق اقصي ربح ممكن للمنتج الفردى.

وبناء علي المبادئ السابقة، فان النظام الاقتصادى القائم علي تلك المبادئ تحدده الدعامات التالية:-

أ – الملكية الجماعية لوسائل الانتاج.

ب– ادارة الدولة للجهاز الاقتصادى بعرض حل المشكلة الاقتصادية للمجتمع.

ج – تخطيط الانتاج والاستثمار تخطيطا شاملا ومركزيا، وتوزيعها علي القطاعات والوحدات الانتاجية التي تملكها الدولة .

معني ما تقدم، ان الفكر الاشتراكي ، يركز علي المذهب الجماعي كبديل للمذهب الفردي الذي يقوم عليه الفكر الرأسمالي. واذا كان المذهب الفردي ينادى بالملكية الخاصة لعوامل الانتاج والمبادرات الفردية في مجال النشاط الاقتصادى. فان المذهب الجماعي يعني امتلاك الدولة لجميع عوامل الانتاج، أي ان الدولة هي التي تقوم بانشاء المشروعات وادارتها لصالح المجتمع ككل. وليس لمصلحة فئة معينة ، واذا كان الانتاج في ظل الراسمالية تحكمه قوى السوق ، فان تلك القوى لا يعترف بها النظام الاشتراكي علي اساس انه باختفاء الملكية الخاصة لوسائل الانتاج ، وفي اللحظة التي يمتلك فيها المجتع تلك الوسائل ، فان جميع علاقات قانون القيمة يجب ان تتغير من اساسها، وتحل

محلها قرارات المخططين التي تربط بين رغبات الجماهير العاملة ومحتوى العمل الضروري لاشباع هذه الرغبات.

والبديل الذي يقدمه الفكر الاشتراكي لقوى السوق هوالتخيط المركزي، حيث تتولي اجهزة الدولة وضع خطة اقتصادية تفصيلية شاملة تغطي جميع نواحي الاقتصاد القومي. وتتولي مهمة الاشراف علي تنفيذها.

اما عن الجانب السياسي، فقد سبق القول بأن النظام الرأسمالي ينادي بالفصل بين السلطة السياسية للدولة وبين النشاط الاقتصادى. وعلي العكس من ذلك . فان الفكر الاشتراكي لا يؤيد هذا الفصل. بل ويعطي القرارات السياسية وزنا اكبر في تنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادي. ومن تعاليم لينين التي اوردها في هذا الصدد قوله:

أن السياسيين يجب ان تكون لهم الاولوية علي الاقتصاديين. ومعارضة هذا الاتجاه معناها نسيان اساسيات الماركسية. وبدون مدخل سياسي سليم الي هذه المسألة، فان الطبقة العاملة تصبح غير قادرة علي البقاء في القمة، ومن ثم تصبح عاجزة عن حل مشاكلها الانتاجية ايضا. وهذا يعني ان السياسة عندما تطبقها الطبقة الحاكمة، فانها تعكس موقف هذه الطبقة والاهداف التي تسعي لتحقيقها من خلال نظام الانتاج الحالي، مستخدمة في ذلك جميع الوسائل الممكنة بما فيها قوة الدولة.

مجمل ما سبق ان المذهب الاشتراكي يضع علي عاتق الدولة التزامات متعددة من اجل تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية وكفالة المستوى اللائق لمعيشة افراد المجتمع. وطبقا لهذا المذهب، لم تعد حقوق الفرد قيدا علي نشاط الحكومة طبقا لما كان سائدا في ظل المذهب الفردي. بل علي العكس. أصبحت حقوق الفرد تفرض علي الدولة التزامات واسعة، وتضطرها الي مد سلطانها الي مجالات كانت محظورة عليها في الماضي. فقد زالت التفرقة بين المجال الخاص الذى يمتنع عن الدولة الدخول فيه. والمجال الذي كان يتحدد فيه نشاط الدولة ولا تستطيع الخروج عنه. لان الدولة الاشتراكية تستطيع ان تتدخل في جميع المجالات، وتمد سلطانها الي كافة ميادين النشاط.

وأمام ضخامة الدور الذي تقوم به الدولة الاشتراكية، لم يكن هناك مناص من تقوية الجهاز الحكومي وتدعيم وسائله لمواجهة الاعباء الضخمة الملقاة علي عاتقه. ولذلك فبعد ان انت الحركات السياسية توجه ضد سلطة الدولة في الماضي لتحديدها ووضع القواعد الدستورية التي تقيدها وتضيق من اختصاصاته، يقوم الفكر الاشتراكي عموما علي تدعيم السلطة السياسية وتهيئة الوسائل التي تحت يدها لممارسة نشاطها في مجالات لا حصر لها.

البناء التنظيمي للإدارة العامة

بادئ ذي بدء ، فإن الجهاز الاداري في النظم الاشتراكية هو المعبر عن واقع الطبقة العاملة ومصالحها الاجتماعية، كماأنه يمثل حلقة من مكونات نظام الدولة الاشتراكية ، وهذا الجهاز لابد أن يعكس السلوك الاشتراكي كما تحدده القيادات السياسية العليا.

وعلي الرغم منوجود اختلافات في البناء التنظيمي مندولة لأخرى من الدول الأشتراكية، إلا أننا سوف نعرض البناء التنظيمي للاتحاد السوفيتي باعتباره نظاماً رائداً في هذا الصدد من ناحية، وباعتبار أن جميع النظم والتطبيقات الاشتراكية الأخري قد تأثرت بهذا النموذج.

ويقوم النموذج السوفيتي علي خمس مبادئ تنظيمية رئيسية هي:

1 – مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

2 – رقابة الحزب الشيوعي علي أعمال الادارة.

3 – التخطيط العلمي علي كافة المستويات.

4 – المشاركة والتعاون بين السوفيات (الجهاز السياسي) من ناحية ، ووحدات الادارة من ناحية أخري.

5 – الشرعية الاشتراكية، أي الاستناد علي العقيدة في رسم السياسات والتخطيط والتنفيذ.

وإذا كانت الايديولوجية الرأسمالية تتميز بالفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تخضع الثانية للأولي – نظرياً، فإن هذا الفصل لا وجود له في النظام الاشتراكي. وبناء عليه فإن الجهاز الاداري يعد أداة الحزب الشيوعي في تحقيق الأهداف كما يحددها القادة السياسيون.

إن محاولة تحليل البناء التنظيمي للجهاز الاداري في الاتحاد السوفيتي لا بد أن تتعرض لثلاث مراحل هي : مرحلة النظام الوزارى، مرحلة النظام الاقليمي، ومرحلة النظام الوزاري الجديد.

النظام الوزاري :

بمقتضي هذا النظام الذي طبق سنة 1932، تم انشاء عدد من الوزارات الانتاجية تختص كل منها بنشاط انتاجي أو خدمى معين وتنقسم كل وزارة الي عدد من الادارات التي أطلق عليها اسم "جلافكي Clavki" ، بعضها مسؤول عن نواح وظيفية، والبعض الأخر يمثل أقساماً فرعية للقطاع الانتاجي أو الخدمي ، وتكون المنظمات العامة خاضعة للإدارة الوزارية التابعة للوزارة المعينة.

ويتكون مجلس رئاسة الوزارة الانتاجية من الوزير ونائبه ورؤساء الادارات الوزارية (الجلافكي)، وينظر الي الوزراء ونوابهم كمديرين تجاريين في مستوي أعلي، أو موظفين مدنيين وذلك عند مباشرة عملهم داخل المجلس . بمعني آخر ، لم يكن ينظر إليهم باعتبارهم سياسيين. ولذلكك كان يشترط في هؤلاء الوزراء ان يكونوا مديرين سابقين يحملون مؤهلات هندسية أو فنية. وعندما زاد عدد هؤلاء الوزراء خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، تقرر وضعهم في مجموعات يرأس كل منها قائد سياسي يعينه الحزب الشيوعي، يكون بمثابة رئيساًعلي لعدد من لوزارات الانتاجية.

ولغرض التنسيق بين الوزارات الانتاجية، أنشئ جهاز (الجوسبلان)' أو اللجنة المركزية للتخطيط التي تتولي الاختصاصات التالية:

1 – تحقيق التوازن بين فروع النشاط الانتاجي والخدمي المختلفة.

2 – التنسيق بين الانتاج الزراعي والصناعي والنقل.
3 – التنسيق بين الانتاج والاستهلاك.
4 – إمداد المنظمات باحتياجاتها من مستلزمات الانتاج.
5 – التوزيع الملائم للمشروعات ومراعاة العدالة في توزيعها علي الأقاليم المختلفة .

وقد تم الغاء هذا النظام والتحول إلي النظام الاقليمي سنة 1957 نتيجة للمركزية الشديدة والجمود البيروقراطي.

النظام الإقليمي :

طبقا لهذا النظام تم تقسيم الاتحاد السوفيتي إلي عدد من المناطق يشرف علي كل منها مجلس إقليمي أطلق عليه اسم Sovnarkhos . وفي ظل هذا النظام أصبح البناء التنظيمي للجهاز الإداري السوفيتي مكونا من خمس مستويات هي :

1 – المنظمات العامة:
2 – **المجلس الأقليمي** : ويتولي أعمال الاشراف والرقابة علي المنظمات التابعة له من خلال عدد من الادارات القطاعية.
3 – **مجلس وزراء الجمهورية** : ويقوم بتنسيق أعمال المجالس الاقليمية الموجودة في الجمهورية المعنية، وملحق به لجنة مركزية للتخطيط علي مستوى الجمهورية – جوسبلان الجمهورية.
4 – **مجلس وزراء الاتحاد السوفيتي:** ويتبعه عدد من اللجان الاستشارية هي لجنة تنسيق البحوث ، لجنة العمل والأجور ، لجنة الانشاءات، لجنة العلاقات الاقتصادية الخارجية، بنك الدولة، المكتب المركزى للاحصاء، مجلس العلوم الاقتصادية، وأخيراً جوسبلان الاتحاد السوفيتي (المركزى)، والذي تزايدت قوته في هذه المرحلة ، وكان يقوم بدور حيوى في التنسيق والتوجيه.
5 – **اللجنة المركزية للحزب الشيوعي** : وتمثل السلطة السياسية العليا في الدولة .

ومرة أخري ألغي النظام الإقليمي في سنة 1965 لأسباب أهمها اتجاه كل إقليم إلي الاهتمام بمصالحة الذاتية دون النظر إلي المصلحة العامة ككل. وتقرر العودة مرة أخري إلي النظام الوزاري ولكن في شكل جديد.

النظام الوزاري الجديد :

طبق هذا النظام سنة 1965 نتيجة للمناقشات والدراسات التي تمخض عنها قانون الاصلاح الاداري والاقتصادي الذي طبق في الاتحاد السوفيتي في نفس السنة.

وبمقتضى هذا النظام ، تم انشاء عدد من الوزارات الانتاجية والخدمية، بحيث أصبحت كل وزارة مسؤولة عن منتج معين أو خدمة معينة، أو مجموعة معينة من المنتجات أو الخدمات ، ومن حيث التبعية، فإن بعض هذه الوزارات يكون اتحادياً، أي يتبع حكومة الاتحاد السوفيتي (الحكومة المركزية)، والبعض الآخر يتبع حكومات الجمهوريات.

الرقابة السياسية علي المنظمات العامة :

يلعب الحزب الشيوعي السوفيتي بجميع مستوياته دوراً حيوياً بارزاً في الحياة الاقتصادية. ففي قمة التنظيم الحزبي، توجد اللجنة المركزية العليا للحزب، والتي تصدر جميع القرارات الأساسية التي تؤثر في النشاط الاقتصادي.

والمستوى التالي في التنظيم الحزبي هو اللجنة المركزية للجمهوريات السوفيتية، يليها لجان الأقاليم ثم القطاعات والقرى، وأخيراً اللجان الأساسية المنتشرة داخل المنظمات العامة.

وتملك اللجنة المركزية للخزب علي المستوى الجمهوري سلطات تفوق السلطات الممنوحة للأجهزة الحكومية التنفيذية. وبالمثل فإن سكرتير الحزب علي مستوي الأقاليم يلعب دوراً رئيسياً في تسيير النشاط الاقتصادي للإقليم المعين.

وتملك اللجان الحزبية في جميع المستويات إدارات اقتصادية لمناقشة كل ما يختص بالنشاط الاقتصادى داخل دائرة نفوذها. وفي كثير من الحالات، أعطيت لأجهزة الحزب سلطات رقابية واسعة علي قطاعات معينة من النشاط الاقتصادى.

وعلي مستوى المنظمات العامة، توجد اللجان الأساسية للحزب التي يرأس كلا منها سكرتير متفرغ. وهذه اللجنة لا تملك حق إصدار أي أوامر إلي الرئيس الادارى للمنظمة، وبالرغم من ذلك فهي تتمتع بمركز قوى نظراً لامكانية اتصالها بالمستويات الأعلي للحزب في حالة وجود أي نزاع رئيسي مع ادارة المنظمة العامة.

وتختص لجنة الحزب داخل المنظمة العامة بعملين رئيسين هما تعبئة الجهود العمالية وحفزها لانجاز الخطة ، والتأكد من صحة تصرفات مدير المنظمة.

أبعاد المشكلة الإدارية في النظام الاشتراكي

من المكن تحليل المشكلة الادارية في النظام الاشتراكي من واقع بعدين أساسيين هما: تداخل السلطات، والمركزية الشديدة.

تداخل السلطات :

يقوم الفكر الماركسي الاشتراكي علي فرضية اساسية هي اللاطبقية، ويقصد بها مجتمع الطبقة الواحدة، حيث لا تفرقة في الحقوق والواجبات، وحيث يؤخذ من كل فرد حسب قدرته ، ويعطي لكل فرد حسب حاجته. في ظل هذا الافتراض يكون من الصعب التفرقة ين السلطات الثلاثة للدولة ومن ثم تحديد العلاقات بينها، لذلك فإن جميع السلطات تتمركز في هيئة واحدة عليا هي مجلس الوسفيت الأعلي.

وإذا كان للقانون شخصية مستقلة مطلقة في النظم الرأسمالية، فإن له وضعاً آخر في النظام الاشتراكي السوفيتي، حيث يعكس القانون شخصية طبقية، وما دام المجتمع يتكون من طبقة واحدة (فرضاً)، فإنه يعكس بالتالي مصلحة المجتمع ككل.

ولكن المشكلة ان المجتمع اللاطبقي لم يتكون بعد، إذن فإن القانون يمثل مصلحة طبقة واحدة فقط هي طبقة البروليتاريا – أي العمال والفلاحين. والذي يحدد مصالح هذه الطبقة هو مجلس السوفيت الأعلي.

في ظل المفهوم السابق، فإن جميع المنظمات العاملة في الاتحاد السوفيتي تصبح ملكاً للدولة، أي لطبقة البروليتاريا، ومن ثم تصبح أدوات للنشاط الاجتماعي القائم بجميع جوانبه السياسية والاقتصادية.

وحيث أن القيادة السياسية هي الممثلة لمصلحة الطبقة العاملة، فإن النشاط الاقتصادى برمته ينبغي ان يخضع لتوجيهات الحزب الشيوعي ويخضع لرقابته.

وفي مجال تطبيق الفكرة السابقة، فإن الجهاز الادارى يخضع خضوعاً مطلقاً للتوجيهات السياسية بمقولة أن هذا الخضوع يضمن تسخير هذا الجهاز لتحقيق مصالح وأهداف الطبقة العاملة كما تحدده السلطة السياسية. ومعني هذا ضرورة وجود رقابة سياسية في جميع المستويات. إلا أن هذه الرقابة السياسية لم تكن إلا نوعاً من القيود والمعوقات وتداخل الاختصاصات، ويبدو ذلك بصورة خاصة علي مستوى المنظمة .

فعلي الرغم من أن رئيس المنظمة يعد. مسؤولاً مسؤولية كاملة عن مستوى الانجاز الذي تحققه المنظمة، الا ان سلطته الفعلية لم تكن تتناسب مع مسؤولياته. فالرئيس لا يلتزم بالأوامر التفصيلية الصادرة من المستويات الأعلي فحسب، بل يجب . ان يعمل حساباً لرقابة الحزب الشيوعي الذي يملك وحدة تنظيمية داخل المنظمة كما أسلفنا، وهذه الوحدة تابعة للرئاسات السياسية العليا. ومعني هذا ضرورة عرض كل قرار علي تلك الوحدة قبل إصداره، والا اصبح رئيس المنظمة منحرفاً عن السلوك الاشتراكي المستهدف، وهذا الوضع يعرض الرئيس للمساءلة القانونية والعقوبات الرادعة.

المبالغة في المركزية :

أولي "لينين" اهتماماً بالغاً لمشكلة "الادارة العلمية للدولة الاشتراكية". وكان علي اعتقاد بأن "الاشتراكية لا يمكن ان تظهر امتيازها علي الرأسمالية الا من خلال وسائل الادارة التي يجب ان تحظي بأقصي اهتمام من الحزب الشيوعي والدولة".

وبعد انتصار الثورة الصناعة في أكتوبر 1917، وبعد القضاء علي (أعداء الثورة) والتدخل الأجنبي، أعلن "لينين" أن "الهدف الثالث الذي يتعين تحقيقه هو التنظيم الاداري لروسيا".

ولما كان النظام الاداري القيصري الذي كان موجودا قبل الثورة يعد من قبيل أعداء الثورة فقد تقرر تغييره وبناء نظام جديد يشرف علي مجالات أكبر، وينفذ مسؤوليات أوسع.

ولكن الادارة تحتاج إلي خبرة، والخبرات المتاحة حينذاك لم تكن موضع ثقة النظام الثوري الجديد نظراً لانتمائها إلي النظام المقضى عليه . لذلك فقد تقرر إعطاء المناصب العليا في الجهاز الاداري للأعضاء البارزين في الحزب الشيوعي باعتبارهم أهلاً للثقة.

وبعد وفاة "لينين" وتولي "ستالين" قيادة المسيرة، ورغبة منه في سد الفجوة الكبيرة بين الاشتراكية الجديدة والرأسمالية الراسخة، فقد طبق برنامجاً للتصنيع، ترتب عليه زيادة هائلة وسريعة في حجم الجهاز الاداري المنوط به الاشراف علي وتنفيذ ذلك البرنامج. وهنا أثيرت مشكلة كيفية ضمان ولاء هذا الجهاز لأهداف الثورة، وكان الحل المقترح هو فرض المزيد من الرقابة والتوجيه المركزى علي الجهاز الإداري، وذلك لضمان ارتباط كل وحداته العاملة بالمصلحة العامة التي تقرر علي مستوى الخطة.

وقد ترتب علي هذا الوضع تطبيق اربع أساليب رئيسية في الرقابة علي المنظمات العامة العاملة وهي:

1 – رقابة الأجهزة التخطيطة.

2 – الرقابة المالية عن طريق الجهاز المصرفي.

3 – الرقابة السياسية.

4 – الرقابة العمالية.

إن تعدد وسائل الرقابة علي هذه الصورة قد يكون له ما يبرره نظرياً، ولكن الحكم يكون دائماً بالنتيجة المتحصلة. فهل أدى هذا التعدد إلي القضاء علي المشكلة لادارية وضمان ولاء الجهاز الاداري؟

إن الذي حدث هو العكس تماماً ، فقد أدي تعدد وسائل الرقابة إلي زيادة هائلة في درجة المركزية ترتب عليها نوع من الجمود والروتين والمحاولات غير الشرعية من جانب المنظمات لكسر هذا الجمود، وذلك باتباع طرق احتيالية لتحقيق نجاحات صورية تنجو بها من بطش السلطة السياسية.

المشاكل التي نتجت عن المبالغة الشديدة في المركزية علي النحو التالي:

1 – طول خطوط الاتصال بين القيادات السياسية من ناحية ، وقيادات التنفيذ في الناحية الأخرى.

2 – ظهور مصالح ذاتية للوحدات المختلفة تتعارض في أحيان كثيرة مع المصالح العامة التي تقررها مخططات السياسة العامة.

3 – تخلف الإدارة الاقتصادية عن نظيرها في النظام الرأسمالي بشدة اعتمادها علي المخططات المركزية، ولفقدانها عنصر التجديد والابتكار.

ان المشاكل السابقة أوجدت تياراً سلبياً من سوء الانجاز الاداري والاقتصادى . وعندما تفاقمت هذه المشاكل لم يكن من الممكن التغاضي عنها. لذلك بدأ البحث في امكنية قبول العديد من المفاهيم والتطبيقات الراسمالية السابق رفضها، مثل الاعتراف بقوانين السوق، واعطاء مجال اوسع للمبادرات الفردية للمنظمات العامة، وهو ما يمكن ان يؤدى حتماً إلي أضعاف الأساس التخطيطي الذي يعد الدعامة الأساسية، للنظام الاشتراكي.

ومرة أخرى، يبدو لنا تنافض النظام الاشتراكي في العودة إلي تطبيق أساليب الادارة الرأسمالية. وهو التنافض المماثل لتنافض النظام الرأسمالي في اخذه بأساليب الادارة الاشتراكية من حيث التوسع في انشاء منظمات الأعمال الحكومية.

المراجع

1. انظر الفصل 15 من قانون الشركات مطبعة جامعة أوكسفورد ردمك928936-3 الشركات الدولية لمجلة الثقافة ومجلس إدارة الشركة، المجلد 6 العدد 3 (2003)
2. كورتيس.J. (2007) إصلاح الحوكمة : الاتجاهات الرئيسية في الولايات المتحدة الشركات قاعة المجلس، 1977-1997. أطروحة دكتوراه، جامعة
3. بهجت والأسود، العلاقة غير الأكيدة بين تكوين المجلس وأداء الشركات" (54)،
4. الرابطة الوطنية لمديري الشركات -- (NACD) الإيراد الشهري، المجالس المستنير : العمل من وراء وجوب، المجلد. 31(2007) Number 12، ص
5. قرار شركة ديزني لعام 2005 وضع سابقة لإدارة الشركات والمسؤولية الائتمانية، أكين جمب، اغسطس 2005
6. أركوت، سردار، برونو، وفالنتينا انطوان فاورى - غيرمود، فن إدارة الشركات "
7. Becht، ماركو، باتريك بولتون، Röellأيلسا]، " الشركات والتحكيم الإداري" (أكتوبر 2002 ؛ تحديث أغسطس 2004.(-- ECGIالعلوم المالية ورقة العمل رقم 02/ 2002.
8. Brickley، جيمس ويليام س. كلوغ و .Jerold Lزيرمان، الاقتصاد الإداري ،
9. كادبوري، سيدي أدريان" وميثاق أفضل الممارسات، تقرير اللجنة بشأن الجوانب المالية لإدارة الشركات، جي، والمحدودة، 1992.
10. كادبوري، إدارة المؤسسات: " بروكسل، 1996
11. Claessensوستين، دجانكوف، سمعان وانغ، لاري إتش بى (2000) والفصل بين الملكية والسيطرة في شرق آسيا الشركات، مجلة الاقتصاد المالى، 58 : 81-112
12. كلارك، توماس" (2004) (.ed) نظريات إدارة الشركات : الأسس الفلسفية ، لندن ونيويورك : روتلدج، ردمك 0415323088



13.كـلارك، تومـاس" (2004) (.ed) وجهـات نظـر نقديـة في الأعمـال والإدارة : 5 حجم السلسلة في إدارة المؤسسات الأنجلـو أمريكيـة وأوروبيـة وآسـيوية والمعاصـرة الشركات "لندن ونيويورك : روتلدج، ردمك 0415329108

14.كلارك، تومـاس" (2007) الدوليـة لإدارة الـشركات "لنـدن ونيويـورك : روتلـدج، ردمك 0415323096

15.كلارك، توماسChanlat & ، جان فرانسوا" (2009) (.eds) الاهتمام بالمنظمـات العامة الأوروبي "لندن ونيويورك : روتلدج، ردمك 9780415405331

16.كلارك، توماس ديلا & راما، ماري" (2006) (.eds) إدارة الـشركات والعولمـة (3 لندن وألف أوكس، كاليفورنيا : ساج، ردمك 9781412928991

17.كـلارك، تومـاس ديـلا & رامـا، مـاري" (2008) (.eds) العناصـر الأساسـية للتنظيم لندن والف أوكس، كاليفورنيا : ساج، ردمك 9781412935890

18.Colley، .J، دويل، .J، لوغان، .G، ستيتينيوس، جـورج، مـا هـى الإدارة مكعجـراو هيل، ديسمبر 2004)

19.كروفورد، سي جيه (2007.الامتثال والاقتنـاع : تطـور حوكمـة الـشركات المـستنير. ســانتا كــلارا، كاليفورنيــا .XCEO : ردمـــك 0-976-90190-9 9780976901914

20.دينيس، كمبوتشيا الديمقراطية ويانوش ماكونيـل (2003)، الدوليـة لإدارة الـشركات. مجلة المالية والتحليل الكمي، 38 (1) : 1-36.

21.Easterbrook، فرانك.R. H فيشيل، ودانيال، والهيكل الاقتصادي من قانون

22.ارتـورك، إسماعيـل، [فـروود]، جـولي، جوهـال، سـوخديف ويليـامز، وكاريـل (2004 (حوكمة الشركات وخيبة الأملاستعراض الاقتـصاد الـسياسى الـدولي، 11 (4) : 677-713.



23.غاريت، أليسون، الموضوعات والأشكال المختلفة : إن التقارب بين ممارسات إدارة الشركات في الأسواق العالمية الرئيسية ، Denv. J. 32 كثافة العمليات 'ل & .L Pol'y).

24.هولتون، وغلين ألف (2006 .(، Analysits جورنال، 62 (6)، 15-20.

25.هوفي، .Mونوتون(2007) .T ، دراسة استقصائية للإصلاح المؤسسات في الصين : الطريق إلى الأمام. الأنظمة الاقتصادية، 31 (2) : 138-156.

26.لا بورتا، .R، .Fويبز دي Silanes ، و(1999) .Shleifer A، ملكية الشركات في جميع أنحاء العالم. مجلة المالية، 54 (2) : 471-517.

27.Lekatis، جورج وتقنية المعلومات وأمن المعلومات بعد ساربانيس والرهبان، وروبرت ايه جى، Minow، نيل، وحوكمة الشركات) بلاكويل 2004) ردمك

28.والرهبان، وروبرت ايه جى، وMinow، نيل، والسلطة، والمساءلة(1991 HarperBusiness) ، النص الكامل على الانترنت متاحة

29. Moebertيوخن وTydecks، باتريك (2007 .(هياكل السلطة والملكية بين الشركات الألمانية .تحليل شبكة من الروابط المالية

30.جمعية نيويورك للأوراق المالية المحللون، 2003، تأسيس الشركات ،

31.منظمة التعاون والتنمية1999) ، (2004مبادئ إدارة المؤسسات باريس : التعاون(

32.Sapovadia، Vrajlal K، "تحليل نقدي للمعايير المحاسبية فيس في مواجهة ممارسات حوكمة الشركات في الهند" (يناير 2007).

33.Shleifer، وريتشارد(1997) Vishny A. الدراسة الاستقصائية للمؤسسات الحكومية مجلة المالية، 52 (2) : 737-783.

34.منخفضة، وألبرت، 2008 ."الصراع والإبداع في العمل : الإنسان جذور الشركات الحياة الصحافة الأكاديمية. ردمك 9781845192723.